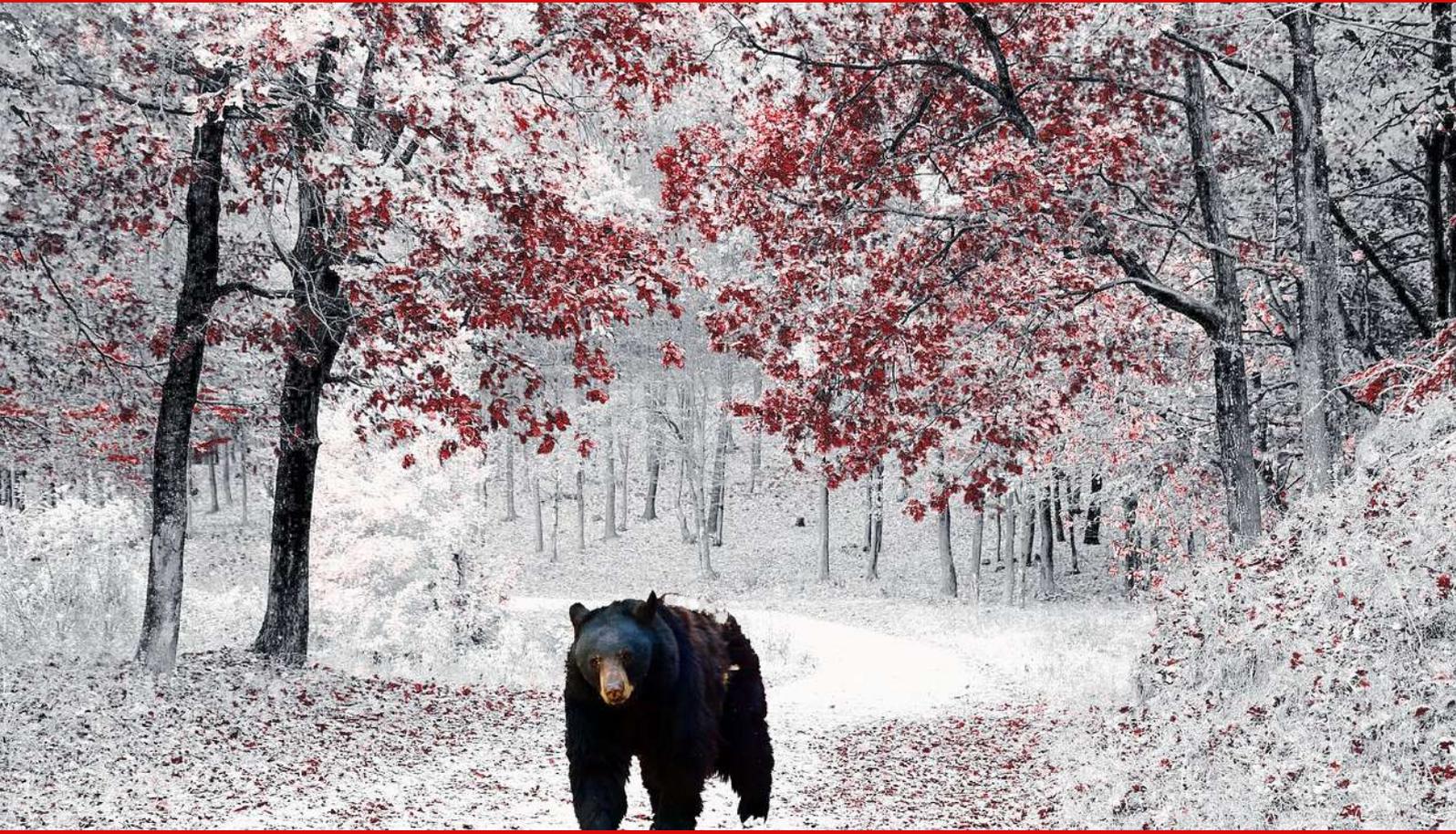


# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE  
ISSN 2612-2103



## NUMERO 4\2019

- Il ruolo delle Best Available Techniques (BAT) e dei valori limite nella definizione del rischio consentito per i reati ambientali di S. ZIRULIA
- Gli aspetti problematici nel sistema di estinzione dei reati ambientali previsto dal titolo VI-bis del T.U.A. di P. FIMIANI
- Il reato di trasporto di rifiuti (art. 256, 1° comma, d.lgs. 152/06): istantaneità vs permanenza di V. PAONE
- Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale di F. POMES
- Il delitto di avvelenamento di acque alla luce di due recenti pronunce della Corte di Cassazione di G. RIZZO MINELLI
- Il requisito dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema al crocevia tra i delitti di inquinamento e disastro ambientale di A. DI LANDRO



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

**PROPRIETARIO EDITORE**

Luca RAMACCI

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Laura BIFFI

**DIREZIONE SCIENTIFICA**

Luca RAMACCI – Carlo RUGA RIVA

**COMITATO SCIENTIFICO**

Aldo ACETO, Gastone ANDREAZZA, Giuseppe BATTARINO, Maurizio BELLACOSA, Costanza BERNASCONI, Mauro CATENACCI, Luigi CORNACCHIA, Francesco D'ALESSANDRO, Monica DELSIGNORE, Giovanni DE SANTIS, Andrea DI LANDRO, Vito DI NICOLA, Massimiliano DOVA, Aldo FIALE, Pasquale FIMIANI, Antonio FINIZIO, Marco GAMBARDELLA, Alberto GARGANI, Andrea GENTILI, Antonio GULLO, Giuseppe LOSAPPPIO, Roberto LOSENGO, Adelmo MANNA, Luca MASERA, Carlo MELZI D'ERIL, Enrico MENGONI, Renato NITTI, Giuseppe NOVIELLO, Vincenzo PAONE, Chiara PERINI, Marco PIERDONATI, Nicola PISANI, Gianni REYNAUD, Luis Ramon Ruiz RODRIGUEZ, Giuseppe ROTOLO, Elisa SCAROINA, Licia SIRACUSA, Paulo SOUSA MENDES, Antonio VALLINI, Alberta Leonarda VERGINE, Stefano ZIRULIA

**RESPONSABILE REDAZIONE**

Maria Ludovica PARLANGELI

---

**LEXAMBIENTE** è una rivista online, completamente gratuita che ha lo scopo di stimolare la discussione critica nella comunità scientifica dei penalisti accademici, nel mondo degli avvocati e dei magistrati, tutti fautori, nei rispettivi ruoli, di un diritto penale da sempre dominato dal formante giurisprudenziale, e proprio per questo bisognoso, ci pare, di attenzione critica da parte della dottrina.

L'autorevolezza dei contributi è garantita da una doppia revisione cieca (double blind peer review) ad opera dei componenti del comitato scientifico, dotati di specifiche competenze in materia penale ambientale.

La Rivista ospiterà articoli, saggi, note a sentenza e recensioni, anche di diritto straniero e comparato, concernenti il diritto penale ambientale in senso ampio, comprensivo non solo degli inquinamenti ma anche della tutela del territorio, del paesaggio, degli animali, degli OGM, della salute pubblica ecc.

Verrà dedicata particolare attenzione ai temi più attuali nella discussione pubblica e scientifica così come nella realtà giudiziaria.

L'ambizione è di far dialogare in modo costruttivo teoria e prassi, partendo dai problemi di tutela per giungere a soluzioni teoricamente fondate e rispettose dei principi e delle garanzie costituzionali e sovranazionali.

I contributi (articoli, saggi, note a sentenza, recensioni) vanno sottoposti alla redazione all'indirizzo [redazione.lexambiente@gmail.com](mailto:redazione.lexambiente@gmail.com) e dovranno dare conto in modo sintetico del quadro normativo pertinente e dei relativi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali. L'autore non dovrà essere coinvolto come parte processuale nelle sentenze o nei contributi oggetto di commento.

La rivista è autonoma rispetto alla già nota [lexambiente.it](http://lexambiente.it) che continua ad essere operativo pubblicando, come sempre dal 1998, contributi più snelli e di taglio meno teorico e novità legislative e giurisprudenziali, tutti conservanti nell'archivio di oltre 14.000 documenti.



EDITORIALE N. 4/2019

Il quarto e ultimo numero di questo 2019, caratterizzato dalla massima visibilità del tema ambientale nell'opinione pubblica (Greta *docet*), è composto da sei contributi di taglio eterogeneo: saggi di ampio respiro, contributi su singoli reati o discipline, note a sentenza.

Stefano Zirulia approfondisce il ruolo delle *Best Available Techniques (BAT)* e dei valori limite nella definizione del rischio consentito, tema tanto complesso sul piano teorico quanto centrale nell'esperienza giudiziaria, in casi anche recenti (Ilva, Tirreno Power ecc.). L'Autore affronta il tema, assai delicato, proponendo un punto di equilibrio tra tutela dell'affidamento dell'operatore in determinate cautele e soglie fissate dalla legge (o prescritte nell'autorizzazione), da un lato, e tutela di beni giuridici primari (ambiente ed eventualmente incolumità e salute pubblica), in ipotesi non adeguatamente garantiti dalle BAT e dai valori limite, dall'altro.

Pasquale Fimiani propone una preziosa rassegna di molte questioni ancora controverse nel sistema di estinzione dei reati ambientali previsto dal titolo VI-*bis* del T.U.A., ben conosciuto nella prassi, offrendo di volta in volta soluzioni coerenti con la "storia", la *ratio* e gli scopi di tutela della speciale procedura estintiva.

Vincenzo Paone passa in rassegna la più recente giurisprudenza in tema di trasporto abusivo di rifiuti, criticando la tesi, largamente maggioritaria, secondo la quale si tratterebbe di reato istantaneo; l'Autore, muovendo dal dato letterale e sistematico, sostiene trattarsi di reato permanente, ed infine si confronta con le conseguenze di tale inquadramento giuridico in tema di prescrizione, competenza per territorio e particolare tenuità del fatto.

Fabiana Pomes analizza il meccanismo estintivo delle contravvenzioni ambientali disciplinato dagli artt. 318-*bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 leggendolo alla luce della funzione ripristinatoria del diritto penale ambientale, e ricavandone importanti conseguenze sull'ambito di disciplina. In prospettiva *de iure condendo* si dà poi atto delle altre misure premiali messe in campo dal legislatore del 2015, accomunate dal medesimo obiettivo di ripristino e risanamento ambientale.

Giulia Rizzo Minelli analizza due recenti sentenze della IV sezione della Cassazione in materia di avvelenamento delle acque, delitto contro l'incolumità pubblica di recente "ripescato" e rifunzionalizzato (almeno da una parte della magistratura inquirente) in funzione di tutela degli ecosistemi acquatici vulnerati da pesanti inquinamenti.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 4/2019

Andra di Landro, infine, si cimenta, cinque anni dopo l'entrata in vigore dei nuovi ecodelitti, con il difficile ma ineludibile compito, per una dottrina che voglia almeno tentare di rendersi utile, di riempire di contenuto taluni requisiti di fattispecie caratterizzati da accentuata vaghezza; nel caso di specie l'Autore riflette sulla nozione di "*alterazione dell'equilibrio di un ecosistema*", anche con l'ausilio di dati provenienti dal sapere tecnico-scientifico.

Ci auguriamo che nel 2020 la nostra Rivista possa ulteriormente crescere, e a tal scopo rinnoviamo l'invito a tutti gli interessati ad inviarci i loro contributi all'indirizzo [redazione.lexambiente@gmail.com](mailto:redazione.lexambiente@gmail.com).

Luca Ramacci

Carlo Ruga Riva



## INDICE N. 4/2019

Il ruolo delle *Best Available Techniques (BAT)* e dei valori limite nella definizione del rischio consentito per i reati ambientali

di S. ZIRULIA..... 1

Gli aspetti problematici nel sistema di estinzione dei reati ambientali previsto dal titolo VI-*bis* del T.U.A.

di P. FIMIANI ..... 22

Il reato di trasporto di rifiuti (art. 256, 1° comma, d.lgs. 152/06): istantaneità vs permanenza

di V. PAONE..... 38

Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale

di F. POMES ..... 60

Il delitto di avvelenamento di acque alla luce di due recenti pronunce della Corte di Cassazione.

di G. RIZZO MINELLI..... 75

Il requisito dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema al crocevia tra i delitti di inquinamento e disastro ambientale

di A. DI LANDRO ..... 93



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell' Ambiente

Fasc. n. 4/2019

## **Il ruolo delle *Best Available Techniques (BAT)* e dei valori limite nella definizione del rischio consentito per i reati ambientali**

### **The role of *Best Available Techniques (BAT)* and limit values in defining the scope of lawful risks in environmental criminal law**

**di Stefano ZIRULIA**

**Abstract.** Il contributo esamina il problema della responsabilità penale dei gestori di attività industriali soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) per le offese all'ambiente e alla salute umana determinate da condotte formalmente conformi alle *Best Available Techniques* ed ai relativi valori limite definiti a livello europeo. L'obiettivo è stabilire in che misura tali parametri contribuiscano alla definizione di aree di rischio consentito idonee a mettere i gestori al riparo da addebiti per i pericoli e i danni riconducibili all'attività inquinante.

**Abstract.** This paper addresses the issue of criminal responsibility of the operators of industrial facilities subject to authorisation (according to IED directive) for offenses to the environment and human health caused by polluting activities formally compliant with the Best Available Techniques and related limit values as defined at European level. The objective is to establish the extent to which these parameters contribute to the definition of areas of "permitted risk" suitable to shield operators from charges for environmental crimes.

**Parole chiave:** Best Available Techniques; Direttiva IED; valori limite; rischio consentito; ecodelitti; colpa

**Key words:** Best available Techniques; IED Directive limit values, lawful risk, environmental crimes, negligence



**SOMMARIO: 1. Delimitazione del campo d'indagine – 2. Rischio consentito e reati ambientali: inquadramento del problema – 3. BAT e rischio consentito: effetti “in bonam partem” – 3.1. Il “cuore” delle BAT: bilanciamenti di interessi nel quadro di scambi di informazioni proceduralizzati tra stakeholders – 3.2. L'irrilevanza penale dell'offesa causata da condotte conformi alle BAT – 4. La rilevanza “in malam partem” delle BAT – 5. Conclusioni.**

## 1. Delimitazione del campo d'indagine

Sin dagli anni '90 del secolo scorso il diritto ambientale europeo attribuisce alle *Best Available Techniques (BAT)*, ed ai valori limite di emissione associati alla loro adozione (*BAT-Associated Emission Levels* o *BAT-AELs*)<sup>1</sup>, un ruolo fondamentale nella prevenzione e nel controllo dell'inquinamento causato dalle attività produttive sul scala industriale (*BAT-based policy*). La rilevante disciplina quadro è attualmente dettata dalla direttiva 2010/75/UE (*Industrial Emissions Directive* o *IED*)<sup>2</sup>, che ha disposto la rifusione e la contestuale modifica di precedenti direttive in materia<sup>3</sup>. Recenti rapporti affermano che le novità introdotte dalla direttiva *IED* hanno portato a

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 13 della direttiva 2010/75/UE (sulla quale v. *infra* nel testo) i “livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili” sono rappresentati dagli “intervalli di livelli di emissione ottenuti in condizioni di esercizio normali [le condizioni *anormali* sono definite dall'articolo 14, par. 1, lett. f) della stessa direttiva] utilizzando una migliore tecnica disponibile o una combinazione di migliori tecniche disponibili [...]. Lo stesso articolo 3, par. 4 definisce “emissione” “lo scarico diretto o indiretto, da fonti puntiformi o diffuse dell'installazione, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel terreno”.

<sup>2</sup> L'ambito di applicazione della direttiva riguarda le “attività industriali che causano inquinamento di cui ai capi da II a VI” della stessa direttiva; il capo II rinvia a sua volta all'allegato I (nel quale sono elencate: la produzione di energia, la produzione e la trasformazione di metalli, l'industria dei prodotti minerali, l'industria chimica, la gestione dei rifiuti, nonché una serie di “altre attività” tra cui il trattamento e la trasformazione di materie prime animali e vegetali, l'allevamento intensivo di pollame e suini, ecc.); i capi successivi dettano disposizioni particolari, rispettivamente, per gli impianti di combustione (III), di incenerimento e coincenerimento di rifiuti (IV), quelli che utilizzano solventi organici (V), quelli che producono biossido di titanio (VI).

<sup>3</sup> Per l'evoluzione della disciplina, v. MILONE A., *L'autorizzazione integrata ambientale dopo il d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc. 4, 2011, p. 145 ss.; LABARILE M.A., *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT (Best Available Techniques)*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 1, 2013, p. 1; VERNILE S., *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali: tutela dell'ambiente vs. semplificazione amministrativa e sostenibilità socio-economica*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2015, p. 1698 ss. Sulla rilevanza della direttiva *IED* nel quadro delle politiche europee di controllo dell'inquinamento, con particolare riferimento alla tensione tra regolazione secondo il modello “*command and control*”, da un lato, e secondo i criteri di decentramento e flessibilità, dall'altro lato, v. ZERI A., *Deconstructing the Industrial Emissions Directive's (2010/75/EU) Regulatory Standards: A Tale of Cautious Optimism*, in *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, 2013, p. 173 ss.



risultati promettenti in termini di riduzione complessiva dell'impatto ambientale nei settori interessati<sup>4</sup>.

Scopo del presente contributo è valutare in che misura la disciplina europea sulle *BAT* e sui *BAT-AELs* venga in rilievo nella ricostruzione dell'ambito del "rischio consentito", categoria concettuale di centrale importanza ai fini dell'accertamento della responsabilità dei titolari di attività produttive (nel linguaggio della direttiva *IED*: operatori) per reati ambientali. La questione che si intende affrontare riguarda, più specificamente, l'individuazione dei limiti alla responsabilità penale per le offese arrecate all'ambiente (eventualmente accompagnate da offese alla salute umana) attraverso condotte formalmente conformi alle *BAT* ed ai *BAT-AELs* sulla base dei quali sia stata validamente rilasciata un'autorizzazione nazionale. Nel prosieguo, dopo un breve *excursus* sulle funzioni del rischio consentito nella materia in esame (par. n. 2), la trattazione sarà condotta tenendo separati due profili, che corrispondono idealmente ad altrettante esigenze meritevoli di tutela: da un lato la necessità di preservare l'affidamento riposto dall'agente nella liceità del proprio operato, garantendo al contempo che i bilanciamenti di interessi effettuati *ex ante* in sede europea – e cristallizzati nelle *BAT* e nei relativi valori limite – non siano alterati *ex post* dal giudice penale (par. n. 3.1. e 3.2.); dall'altro lato, impedire che proprio la cristallizzazione dei limiti all'esercizio di attività inquinanti determini la formazione di zone franche dell'ordinamento, sacrificando in maniera irragionevole i beni giuridici dell'ambiente e della salute umana (par. n. 4).

## 2. Rischio consentito e reati ambientali: inquadramento del problema

Al fine di mettere a fuoco la rilevanza delle *BAT* e dei *BAT-AELs* sul terreno della responsabilità penale per reati ambientali, e segnatamente della sua delimitazione attraverso la categoria concettuale del rischio consentito, è anzitutto opportuno soffermarsi sull'accezione con la quale si intende quest'ultima espressione.

---

<sup>4</sup> Cfr. il recente *Briefing* n. 4/2019 dell'Agenzia europea dell'ambiente, [A decade of industrial pollution data](#) (8.7.2019), secondo il quale «*industrial pollution has decreased over the past decade for emissions to both air and water. Emission reductions can often be linked to requirements to operators set out in EU environmental legislation, such as the Industrial Emissions Directive*». Nello stesso senso il rapporto dell'OECD [Best Available Techniques \(BAT\) for Preventing and Controlling Industrial Pollution. Activity 3: Measuring the Effectiveness of BAT Policies](#), secondo cui «*trends in industrial emissions at national and EU level appear promising [...] the analysis shows that emission levels from these sectors [copper and aluminium facilities] are mostly lower in the EU than in the US and in Chile*» (p. 68).



Le attività economiche, e in particolare produttive, suscettibili di inquinare e causare danni ambientali, sono oggetto di discipline che in molti casi non azzerano completamente i rischi ad esse connessi (vuoi per impossibilità tecnologica, vuoi perché ciò comporterebbe costi eccessivi), bensì semplicemente li riducono entro margini tollerati, all'esito di *contemperamenti tra tutti gli interessi in gioco*, inclusa l'iniziativa economica, i livelli occupazionali e gli ulteriori benefici che l'attività in questione, pur pericolosa per l'ambiente e magari anche per la salute umana, è suscettibile di produrre.

È dunque possibile che, dall'esercizio di siffatte attività pericolose – disciplinate sì, ma non rese innocue<sup>5</sup> – scaturiscano offese (sotto forma di danni o pericoli) per l'ambiente e per l'uomo, malgrado il formale rispetto di quanto stabilito dalla normativa di settore (di fonte primaria, secondaria o amministrativa in senso stretto). Sullo sfondo del quadro economico-sociale della modernità e della cd. post-modernità, tali tipologie di offesa sono riconducibili alle esternalità negative della produzione industriale su larga scala, caratterizzate da dinamiche causali complesse e spesso lungo-latenti, nonché da profili di incertezza scientifica che si intrecciano, come poc' anzi rilevato, a scelte di ordine economico, politico e di politica-industriale<sup>6</sup>. In questi casi l'accertamento di eventuali responsabilità penali in capo all'operatore deve avvenire tenendo conto – prescindendo in questa sede dalle problematiche di imputazione causale – di due esigenze a prima vista contrapposte: la prima consiste nel non sacrificare *l'affidamento* che il privato ha riposto *ex ante* nella liceità del proprio operato, in conformità al principio di colpevolezza *sub specie* di prevedibilità delle conseguenze giuridico-penali delle proprie condotte; la seconda consiste nel non creare *sacche di impunità* a vantaggio di comportamenti che abbiano abusato della normativa vigente, ad esempio per perseguire maggiori profitti a discapito di beni giuridici gerarchicamente sovraordinati quali le risorse naturali e la salute<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Sulla “multiformità” dei limiti soglia nell'esperienza legislativa, e in particolare sull'esistenza di limiti soglia espressivi di idoneità offensiva concreta (anche in materia ambientale), v. PENCO E., *Limiti soglia e responsabilità colposa. Il ruolo incerto delle soglie quantitative, dalla colpa specifica al rischio consentito*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, fasc. 1/2019, p. 206 ss. Sui rapporti tra pericolo e limiti soglia, tenuto conto di recenti esperienze giudiziarie, v. anche RUGA RIVA C., *L'avvelenamento delle acque da fonte industriale al banco di prova dei maxi-processi ambientali: qualche spunto sui criteri di accertamento e quantificazione del pericolo*, *ivi*, 2017, p. 1008 ss. Per un'ampia ricostruzione sistematica, con taglio critico rispetto alla tenuta costituzionale delle fattispecie di pericolo astratto costruite attorno al mero superamento di limiti soglia, v. D'ALESSANDRO F., *Pericolo astratto e limiti soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Giuffrè, 2012.

<sup>6</sup> La letteratura sul tema è come noto molto ampia; in questa sede ci si limita perciò a ricordare, rinviando a quelle sedi anche per gli ulteriori riferimenti bibliografici: STELLA F., *Giustizia e modernità*, III ed., Giuffrè, 2003; DONINI M., *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra indifferenza e sussidiarietà*, Giuffrè, 2004, p. 97 ss.; PIERGALLINI C., *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Giuffrè, 2004; GARGANI A., *Reati di comune pericolo mediante frode*, in Grosso, Padovani, Pagliaro (diretto da), *Trattato di diritto penale, Parte Speciale, Vol. IX. Reati contro l'incolumità pubblica*, tomo II, Giuffrè, 2013, p. 99 ss.

<sup>7</sup> Per approfondimenti relativi alla descritta impostazione del tema, sia consentito il rinvio a S. ZIRULIA, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, Giuffrè, 2018, p. 335 ss.



Calando la questione sul terreno dei reati ambientali, va subito rilevato che il problema del rischio consentito non si pone per le fattispecie strutturate come mera violazione di specifiche disposizioni settoriali (*modello c.d. sanzionatorio puro*<sup>8</sup>): rispetto ad esse, infatti, l'offesa *sta e cade* insieme alla condotta trasgressiva. Anche per quanto riguarda i reati che sanzionano danni o pericoli concreti, subordinando al contempo la rilevanza penale delle condotte alla violazione di norme amministrative (*c.d. modello parzialmente sanzionatorio*<sup>9</sup>), la punibilità dovrebbe essere in linea di principio affermata o esclusa, rispettivamente, laddove all'offesa tipica si sommi o meno una trasgressione amministrativa eziologicamente rilevante. Va detto, tuttavia, che nel nostro ordinamento questo modello è stato recepito attraverso una clausola talmente ampia e vaga (il concetto di "abusivamente" di cui agli eco-delitti del titolo VI-*bis* del codice penale)<sup>10</sup>, da rendere particolarmente complessa la verifica in ordine all'effettiva conformità delle condotte dell'agente alle regole che disciplinano l'attività inquinante.

Infine, la questione in esame raggiunge la sua massima complessità rispetto alle fattispecie costruite attorno all'offesa alle matrici ambientali, ed eventualmente alla salute umana, senza cioè alcun richiamo alla (violazione della) disciplina amministrativa di riferimento (*modello penalistico puro*): si pensi all'avvelenamento di acque e sostanze alimentari *ex art. 439 c.p.* o al disastro innominato *ex art. 434 c.p. sub specie* di disastro ambientale. In questi casi, infatti, sembrerebbe che il legislatore abbia inteso sanzionare l'offesa in quanto tale, anche a prescindere dalla violazione di puntuali norme di settore, ogniqualvolta siano ravvisabili profili di colpa (o dolo) in capo all'agente. Un'impostazione, quest'ultima, che la giurisprudenza si è mostrata propensa a raccogliere, laddove ha ritenuto che la conformità della condotta alle regole cautelari positive non escludesse profili di colpa generica residuale a fronte di offese prevedibili ed evitabili attraverso ulteriori accorgimenti.

---

<sup>8</sup> Si tratta del modello di illecito penale ambientale più diffuso, tendenzialmente configurato come contravvenzione, dove il legislatore si limita a sanzionare penalmente la violazione di norme amministrative. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle emissioni oltre i valori limite nell'aria (art. 279, commi 2 e 5 TUA) o nelle acque (art. 137, comma 5 e 6 TUA); oppure all'omessa installazione di strumenti di controllo degli scarichi (art. 137, comma 4 TUA) o ancora all'omessa comunicazione alla Regione dei dati sulle emissioni in atmosfera (art. 279, comma 4 TUA). L'accessorietà amministrativa è dunque al massimo livello e l'offesa ha natura di pericolo astratto. Per approfondimenti sui diversi modelli di incriminazione dei reati ambientali, v. da ultimo DI LANDRO A., *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio. Strumenti penali ed extrapenali di tutela*, Giappichelli, 2018, p. 121 ss. ed *ivi* per i fondamentali riferimenti bibliografici.

<sup>9</sup> Si tratta del modello adottato dalla direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, che all'art. 3 impone agli Stati Membri di sanzionare penalmente una serie di condotte inquinanti suscettibili di causare danni all'ambiente e/o alle persone, "qualora siano illecite" (indicando altresì, all'art. 2 lett. a), quali sono gli atti legislativi europei o nazionali la cui violazione determina tale "illiceità"). Sul recepimento di tale modello nel nostro ordinamento, v. *infra* nel testo.

<sup>10</sup> Per l'esame dei profili esegetici sollevati dalla clausola in esame, la cui eccessiva ampiezza rischia di vanificarne la portata selettiva, v. RUGA RIVA C., *La nuova disciplina dei delitti ambientali*, in Palazzo F., Paliero C.E. (diretto da), *Trattato teorico-pratico di diritto penale – Reati contro l'ambiente e il territorio*, a cura di Pelissero M., II ed. Giappichelli, 2019, p. 81 ss.; DI LANDRO A., *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio*, cit., p. 257 ss.



Basti pensare ai procedimenti per disastro ambientale nei casi *Ilva*<sup>11</sup> e *Tirreno Power*<sup>12</sup>, dove i giudici intervenuti nella fase cautelare (avente ad oggetto il sequestro preventivo degli impianti produttivi) hanno affermato che il rispetto dei valori limite formalmente previsti dalle autorizzazioni non bastava ad escludere l'illiceità delle emissioni (e con essa la colpa del gestore) in quanto sarebbe stato tecnologicamente possibile ridurle ulteriormente, in tal modo evitando la verificazione di un danno ambientale e sanitario prevedibile. La stessa logica si ritrova, *mutatis mutandis*, nella giurisprudenza, anche di legittimità, che (principalmente rispetto alla fattispecie di omicidio colposo) ha negato qualsiasi efficacia esimente al rispetto dei valori limite di concentrazione dell'amianto nei luoghi di lavoro (valori dapprima meramente consigliati, poi cristallizzati in norme di legge) sulla scorta dell'argomento che gli effetti lesivi per la salute erano all'epoca ampiamente prevedibili (essendo nota la tossicità dell'amianto per l'uomo e fin dalla metà degli anni '60 anche la sua cancerogenicità) e che il garante avrebbe potuto evitarli riducendo ulteriormente

---

<sup>11</sup> Il riferimento è alla fase cautelare del maxi-procedimento nei confronti degli *ex* gestori dell'acciaieria (attualmente in fase dibattimentale), accusati di reati tra cui il disastro ambientale *ex* art. 434 c.p. e l'avvelenamento di acque e sostanze destinate all'alimentazione *ex* art. 439 c.p. Nel confermare in punto di *fumus commissi delicti* il sequestro preventivo dell'impianto, disposto dal GIP di Taranto il 25.7.2012, il Tribunale del riesame, con ordinanza del 7.8.2012 (inedita), ha rilevato che, pur essendo stati formalmente rispettati i valori limite fissati dall'AIA rilasciata il 4 agosto 2011, a sua volta basata sul *BREF* per il settore dell'acciaio risalente al 2001, le emissioni sarebbero state ulteriormente riducibili adottando le misure tecniche indicate dal nuovo *BREF* del 24.6.2011 e dalle relative conclusioni sulle *BAT* di cui alla decisione della Commissione del 28.2.2012. Tali strumenti, sebbene all'epoca non ancora formalmente vincolanti (l'art. 21 par. 3 della direttiva *IED* prevede infatti che gli Stati abbiano quattro anni a disposizione dalla pubblicazione della decisione della Commissione per aggiornare le autorizzazioni), stabilivano comunque una serie di misure tecnologicamente più avanzate ed efficaci rispetto a quelle concretamente adottate. A tale riguardo, il collegio ha perentoriamente affermato che «*ove venga in rilievo un conflitto tra due beni di rango costituzionale quali l'iniziativa economica e il diritto alla salute è scontato che debba prevalere il secondo, e ciò, non soltanto per l'ovvia e naturale considerazione che questo è di valore tale da non ammettere contemperamenti di alcun genere, ma altresì per la stessa previsione – contenuta nell'art. 41 cpv. della Costituzione – che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana*» (p. 88). Per ulteriori dettagli sul caso *Ilva* sia consentito rinviare a ZIRULIA S., *Esposizione a sostanze tossiche*, cit., p. 206 ss.

<sup>12</sup> In sintesi, il decreto di sequestro preventivo della centrale termoelettrica Tirreno Power ([GIP Savona, 11.3.2014](#), in *Dir. pen. cont.*, 8.5.2014) ricostruisce il quadro fattuale e giuridico di riferimento come segue: le emissioni della centrale risultavano conformi alle autorizzazioni amministrative rilasciate in base alla normativa precedente al d.lgs. n. 59/2005 (che ha introdotto lo strumento dell'AIA); successivamente, il *BREF* 2006 sui grandi impianti di combustione aveva previsto valori limite più severi associati alle *BAT* di settore; nel 2007 era stata tempestivamente avviata la procedura per il rilascio della prima AIA, destinata a sostituire le precedenti autorizzazioni, la quale si era tuttavia conclusa, a causa di quelli che lo stesso provvedimento considera abnormi ritardi amministrativi, soltanto nel 2012. Alla luce del quadro così ricostruito, il GIP savonese ha ritenuto che il gestore avrebbe dovuto immediatamente adeguarsi alle migliori tecniche disponibili indicate nel *BREF* 2006, senza attendere il formale rilascio del nuovo provvedimento autorizzativo. Tanto sulla scorta di due principali ordini di considerazioni: i) «*nessun margine di tolleranza può essere contemplato, nel nostro sistema giuridico, in ordine alla causazione di lesioni, morti o di danno ambientale di dimensioni tali da integrare la nozione di disastro, attesa la posizione preminente da attribuirsi ai beni della salute e dell'ambiente rispetto a quello della libertà delle attività economiche*» (p. 35); ii) «*Quanto alla doverosità giuridica della condotta alternativa del rispetto delle BAT [...] va rilevato che l'intera normativa ambientale si ispira, livello sia dell'Unione europea, sia interno, al cosiddetto "principio di precauzione"*» (p. 36). Per ulteriori dettagli si rinvia anche in questo caso a ZIRULIA S., *Esposizione a sostanze tossiche*, cit., p. 224 ss.



l'esposizione dei propri dipendenti (oppure, in assenza di idonei presidi, interrompendo *tout court* l'attività)<sup>13</sup>.

Alla base degli orientamenti appena ricordati, come emerge anche dagli stralci riportati in nota, vi è l'idea che la vita e la salute non possano in ogni caso essere sacrificate in nome di esigenze produttive; e che pertanto il garante di tali beni giuridici sia chiamato, sulla base dei principi di prevenzione e di precauzione, ad attivarsi per metterli al riparo dai rischi connessi all'attività svolta, in ossequio al disposto di cui all'art. 41 comma 2 Cost., secondo cui l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto, tra l'altro, con la sicurezza e la dignità umana.

Alla luce di tale consolidato approccio giurisprudenziale, appare tutt'altro che teorico il rischio che tanto i reati configurati secondo il modello parzialmente sanzionatorio, quanto quelli rientranti nel modello penalistico puro, subiscano una progressiva dilatazione dei propri confini applicativi (gli uni in ragione della vaghezza della clausola di illiceità; gli altri in ragione della *vis expansiva* della colpa generica e del principio di precauzione). Una dilatazione forse giustificata dalla prima delle due sopra menzionate esigenze fondamentali (sanzionare comportamenti pericolosi e/o lesivi per l'ambiente e la salute); ma che finisce per sacrificare irragionevolmente la seconda (tutelare l'affidamento riposto dall'operatore nelle regole che disciplinano lo svolgimento dell'attività produttiva inquinante). Ebbene, *la funzione del rischio consentito nella struttura del reato dovrebbe essere proprio quella di garantire che entrambe le menzionate esigenze siano contestualmente soddisfatte*.

In effetti, come di recente riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale (sent. n. 85/2013 e n. 58/2018, entrambe relative al caso Ilva<sup>14</sup>), spetta al legislatore ed alle autorità amministrative competenti fissare i limiti allo svolgimento lecito delle attività al contempo pericolose e socialmente utili, sulla scorta di bilanciamenti tra i molteplici interessi di rango costituzionale coinvolti, purché ciò avvenga conformemente ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, sindacabili dinanzi alla stessa Consulta. Non è invece ammissibile, una volta che tali limiti siano stati legittimamente fissati, che sia il giudice penale, attraverso una valutazione *ex post* effettuata a fronte della

<sup>13</sup> Cfr. Cass. pen., sez. IV, n. 35341/2015: «il datore di lavoro non andrebbe esente da responsabilità anche qualora, pur avendo rispettato le norme preventive vigenti all'epoca dell'esecuzione dell'attività lavorativa, non abbia adottato le ulteriori misure preventive necessaria per ridurre il rischio concreto prevedibile di contrazione della malattia, assolvendo così all'obbligo di garantire la salubrità dell'ambiente di lavoro». Nello stesso senso, *ex multis*, Cass. pen., sez. IV, n. 5273/2016; Cass. pen., sez. IV, n. 33311/2012; Cass. pen., sez. IV, n. 24997/2012.

<sup>14</sup> Mentre nella pronuncia del 2013, relativa al primo decreto c.d. "salva Ilva" (d.l. n. 207/2012), la Consulta ha ritenuto che il legislatore avesse operato un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra tutela della salute, da un lato, e dei livelli occupazionali, dall'altro lato; a conclusioni di segno opposto è pervenuta nella pronuncia del 2018, relativa del decreto "salva Ilva" introdotto dal d.l. n. 92/2015 (poi abrogato e contestualmente riprodotto dalla legge n. 132/2015), in materia di sicurezza sul lavoro. Per approfondimenti sulla sent. n. 85/2013 cfr., *ex multis*, PULITANÒ D., *Giudici tarantini e Corte Costituzionale davanti alla prima legge Ilva*, in *Giur. cost.*, 2013, p. 1498 ss.; sulla sent. n. 58/2018, v. ID., *Una nuova "sentenza Ilva": continuità o svolta?*, *ivi*, 2018, p. 604 ss.



verificazione dell'offesa, a riposizionare secondo la sua valutazione l'asticella della legalità, poiché ciò confliggerebbe con il già richiamato principio di colpevolezza (*sub specie* di prevedibilità delle conseguenze giuridico-penali delle proprie azioni), nonché al tempo stesso con il principio di separazione dei poteri<sup>15</sup>.

D'altra parte, come già osservato, l'adesione formale al dettato normativo non deve diventare uno schermo in grado di proteggere eventuali abusi da parte di soggetti che deliberatamente o con negligenza conducano l'attività produttiva venendo meno ai propri doveri di garanti. A tal fine, il limite del rischio consentito dovrebbe cedere il passo ad altre e più stringenti misure ogniqualvolta appaia evidente (secondo il criterio dell'agente modello, ricostruito in base alle conoscenze disponibili nella cerchia di riferimento; ovvero in base alle conoscenze superiori dell'agente concreto) l'incapacità delle norme positive di garantire il grado di tutela per il quale erano state concepite; ipotesi questa a sua volta ravvisabile a fronte di circostanze anomale oppure – e soprattutto, per quanto rileva in questa sede – a fronte di difetti intrinseci della regola cautelare, che sopravvenute scoperte scientifiche o univoci segnali di allarme siano in grado di disvelare<sup>16</sup>.

### 3. *BAT* e rischio consentito: effetti “*in bonam partem*”

Giunti a questo punto è necessario approfondire la nozione europea di *BAT* ed il procedimento che conduce alla loro elaborazione, per poi rivolgere l'attenzione alla rilevanza da esse dispiegata sul fronte strettamente penalistico.

#### 3.1. Il “cuore” delle *BAT*: bilanciamenti di interessi nel quadro di scambi di informazioni proceduralizzati tra *stakeholders*

Fermo restando che le autorizzazioni per l'esercizio di installazioni inquinanti sono di competenza degli Stati membri, la direttiva *IED* stabilisce che le *BAT* ed i *BAT-AELs* “fungono da riferimento” per le autorità nazionali nel momento in cui fissano le condizioni per il rilascio di tali

---

<sup>15</sup> Per l'individuazione di tale principio tra i fondamenti del “rischio consentito”, v. RUGA RIVA, *Il caso Ilva: avvelenamento e disastro dolosi*, in L. Foffani, D. Castronuovo (a cura di), *Casi di diritto penale dell'economia. II. Impresa e sicurezza (Porto Marghera, Eternit, Ilva, Thyssenkrupp)*, il Mulino, 2015, p. 174; ID., *La nuova disciplina dei delitti ambientali*, cit., p. 88; nonché, volendo, ZIRULIA S., *Esposizione a sostanze tossiche*, cit., p. 362.

<sup>16</sup> ZIRULIA S., *Esposizione a sostanze tossiche*, cit., p. 378 ss.



provvedimenti<sup>17</sup>. In Italia, tale funzione è svolta dall'autorizzazione integrata ambientale (AIA), rilasciata dal Ministero dell'ambiente o dalle autorità amministrative regionali (in base alla ripartizione di competenze di cui all'art. 7 TUA) secondo le disposizioni dettate al Titolo III-*bis* del Testo Unico Ambiente (art. 29-*bis* ss. TUA), adottate in attuazione della direttiva *IED*<sup>18</sup>.

La rilevanza delle *BAT* e dei valori limite ad esse associati ai fini della definizione dell'area del rischio consentito si comprende agevolmente alla luce della *nozione* di *BAT* e della morfologia del *procedimento* che conduce alla loro elaborazione. Da essi emerge, infatti, come le “migliori tecniche disponibili” non corrispondano, come si potrebbe a prima lettura pensare, al più alto livello di tecnologia raggiunto in un dato momento storico, bensì siano il frutto di *valutazioni costi-benefici* alla cui definizione partecipano tutti gli *stakeholders* interessati.

In termini generali, le “migliori tecniche disponibili” sono definite come “la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione *intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impraticabile, a ridurre le emissioni e l'impatto sull'ambiente* nel suo complesso”<sup>19</sup> (corsivo aggiunto). Fin qui, la nozione sembrerebbe fare riferimento a concetti di natura esclusivamente tecnico-scientifica. Essa acquista tuttavia un altro aspetto non appena si considerano le sotto-nozioni specificamente dettate per i concetti di tecniche “disponibili” e “migliori”.

Le prime sono “le tecniche sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in *condizioni economicamente e tecnicamente attuabili* nell'ambito del pertinente comparto industriale, *prendendo in considerazione i costi e i vantaggi*, indipendentemente dal fatto che siano o meno applicate o prodotte nello Stato membro di cui si tratta, purché il gestore possa avervi *accesso a condizioni ragionevoli*”<sup>20</sup> (corsivi aggiunti). Le seconde, dal canto loro, sono “le tecniche più

---

<sup>17</sup> Art. 14 par. 3 direttiva *IED*. Sull'ambito di applicazione della direttiva, v. *supra* nt. n. 2. Sul tema dell'applicazione delle *BAT* da parte degli Stati membri, v. MAŚNICKI J., *Decentralised Application of the BAT Conclusions*, in *European Energy and Environmental Law Review*, April 2018, p. 53 ss.

<sup>18</sup> Sullo strumento dell'AIA e la sua derivazione europea, v. VERNILE S., *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali*, cit., p. 1701 ss.

<sup>19</sup> Art. 3 par. 10 direttiva *IED*. La stessa disposizione precisa, inoltre, che per “tecniche” devono intendersi non solo le misure di funzionamento e controllo in senso stretto, ma anche le modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'installazione (art. 3, par. 10, lett. a). Tale nozione di *BAT* è stata pressochè testualmente recepita dal legislatore italiano nell'art. 5, comma 1, lett. 1-*ter* TUA. Sul rafforzamento del ruolo delle *BAT* nel sistema della direttiva *IED* rispetto alla precedente direttiva *IPPC*, al fine di colmare l'*implementation deficit* di cui quest'ultima soffriva, v. ZERI A., *Deconstructing the Industrial Emissions Directive's (2010/75/EU) Regulatory Standards*, cit., p. 184.

<sup>20</sup> Art. 3, par. 10, lett. b) direttiva *IED*; sostanzialmente identica la definizione di cui all'art. 5, comma 1, lett. 1-*ter* n. 2) TUA.



efficaci per ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso"<sup>21</sup>. Il legislatore europeo ha dunque utilizzato elementi definitivi che introducono valutazioni di carattere "politico", attinenti cioè alla sostenibilità economica dell'operazione e al raggiungimento di un livello di protezione dell'ambiente che viene genericamente definito come "elevato"<sup>22</sup>.

Letta nel suo complesso, la nozione di *BAT* pone immediatamente in luce un dato di centrale importanza nella prospettiva del rischio consentito: il concetto di "impraticabilità" di una misura, che come visto apre la strada a soluzioni improntate alla riduzione anziché all'azzeramento delle emissioni inquinanti, non riguarda soltanto la sua disponibilità o realizzabilità *tout court*, bensì anche la sua *convenienza*, nel quadro di un *contemperamento tra costi e benefici dell'operazione* complessivamente considerata<sup>23</sup>. Certo, dovrà pur sempre trattarsi di misure che garantiscano un "elevato livello di protezione dell'ambiente", nel quadro del più generale obiettivo allo "sviluppo sostenibile" previsto dai Trattati e dalla Carta dei diritti fondamentali UE; tali concetti, tuttavia, in assenza di ulteriori specificazioni (non rintracciabili nella direttiva, nemmeno nel preambolo), sono destinati ad avere portata precettiva scarsamente pregnante.

Come anticipato, la natura anche "politica" delle *BAT* trova riscontro sul versante delle procedure che conducono alla loro elaborazione ed ai loro successivi riesami e aggiornamenti, parimenti descritti dalla direttiva *IED*<sup>24</sup> e dalle linee guida adottate dalla Commissione europea con la decisione 2012/119/UE (di seguito: linee guida)<sup>25</sup>. Le *BAT* relative ai singoli settori sono infatti descritte all'interno di un documento (*BAT Reference document*, o *BREF*) che viene redatto nell'ambito di una procedura avviata dalla Commissione ed incentrata sullo scambio di informazioni tra gli *stakeholders* interessati<sup>26</sup>. I *BREF* sono materialmente redatti da gruppi di lavoro (*Technical Working Groups* o *TWG*), i cui componenti sono scelti sulla base della loro competenza tecnica, economica, ambientale e giuridica da un'assemblea (c.d. forum), istituita e

<sup>21</sup> Art. 3, par. 10, lett. c) direttiva *IED*; così anche l'art. 5, comma 1, lett. l-ter n. 3) TUA.

<sup>22</sup> In questo senso VERNILE S., *L'autorizzazione integrata ambientale tra obiettivi europei e istanze nazionali*, cit., p. 1709; BOSI M., [Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza](#), in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2018, p. 198.

<sup>23</sup> Proprio a questo dato normativo si collega la diffusione dell'acronimo *BATNEEC* (*BAT Not Etailing Excessive Cost*), come segnala LABARILE M.A., *Autorizzazione integrata ambientale, come cambia il ruolo delle BAT*, cit., p. 10.

<sup>24</sup> L'ambito di applicazione di tali disposizioni è espressamente limitato agli impianti indicati nell'allegato I della direttiva, già richiamati *supra*, nt. n. 2.

<sup>25</sup> Si tratta della decisione "che stabilisce le regole relative alle linee guida concernenti la raccolta di dati e l'elaborazione di documenti di riferimento sulle BAT e l'assicurazione della loro qualità di cui alla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali".

<sup>26</sup> Tra il 1997 (a seguito cioè dell'introduzione dello strumento *BREF* da parte della direttiva 96/61/CE, c.d. *Integrated Prevention Pollution Directive* o *IPPC*) e il 2018 sono stati pubblicati 32 *BREF* settoriali, tutti accessibili online all'indirizzo: <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>



presieduta dalla Commissione, a sua volta composta dai rappresentanti degli Stati membri<sup>27</sup>, delle industrie interessate e delle organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale. I lavori dei *TWG* sono coordinati, diretti e controllati dal personale dell'Ufficio europeo di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (*EIPPCB*), che ha sede a Siviglia<sup>28</sup>, dove si svolgono le riunioni plenarie dei gruppi<sup>29</sup>. La bozza di *BREF* viene presentata dall'*EIPPCB* al forum, che esprime il proprio parere, del quale la Commissione dovrà tenere conto nel formulare le c.d. conclusioni sulle *BAT* (*BAT conclusions* o *BATC*)<sup>30</sup>. Queste ultime comprendono, tra l'altro, la descrizione delle *BAT*, le informazioni per valutarne l'applicabilità ed i livelli di emissione ad esse associati<sup>31</sup>. Le *BATC* vengono formulate secondo la procedura di comitato<sup>32</sup> ed incorporate in una decisione della Commissione indirizzata agli Stati Membri, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale

<sup>27</sup> La partecipazione dell'Italia al procedimento è garantita secondo le modalità previste dall'art. 29-terdecies, commi 3 e 4 TUA.

<sup>28</sup> Per questa ragione spesso ci si riferisce alla procedura in esame con l'espressione "processo di Siviglia".

<sup>29</sup> I *TWG* si scambiano le informazioni sia nell'ambito di riunioni sia in via telematica (attraverso il *Best Available Techniques Information System, BATIS*, non pubblicamente accessibile). Ciascun *TWG* comprende tra i 100 e i 260 esperti.

<sup>30</sup> Linee guida, cap. 1.3.

<sup>31</sup> La nozione di "conclusioni sulle *BAT*" è dettata dall'art. 3, par. 12, direttiva *IED*. In base alle linee guida (v. in particolare il cap. 3), ogni singola conclusione sulle *BAT* è numerata e presenta un formato standard. Esso prevede l'indicazione degli obiettivi/benefici ambientali perseguiti (per esempio, prevenire/ridurre le emissioni di polvere, prevenire/ridurre il consumo di acqua, prevenire/ridurre la produzione di rifiuti) seguita dalla "*BAT* da usare" e dalla tecnica o dalla combinazione di tecniche che possono essere utilizzate per conseguire gli obiettivi. La descrizione delle tecniche è breve ma sufficientemente informativa da essere utile per le autorità competenti e per gli operatori. La struttura varia a seconda che la *BAT* sia presentata con o senza il livello di prestazioni ambientali associato; ciò dipende dall'esistenza o meno di una valida base che giustifichi tale indicazione, all'esito delle valutazioni effettuate dai gruppi di lavoro. Il livello di prestazioni ambientali associato può essere un livello di emissione, un livello di consumo o un altro livello. Il livello viene espresso come intervallo (non come valore fisso), per riflettere le differenze esistenti in un dato tipo di installazione (per esempio, le differenze di grado/purezza e di qualità del prodotto finale, le differenze di progettazione, costruzione, dimensioni e capacità dell'installazione). La modalità più comune di indicazione dei livelli è per concentrazioni (massa di inquinante emesso per volume); un'altra modalità possibile è per carichi specifici (massa di inquinante emesso per massa di prodotto fabbricato o massa di materia prima utilizzata). Per ulteriori dettagli sulla struttura delle singole *BAT* ed esempi della loro formulazione si rinvia al cap. 3 delle linee guida.

<sup>32</sup> L'art. 75, par. 2 della direttiva *IED* rinvia alla procedura di regolamentazione di cui all'art. 5 della decisione 1999/468/CE (c.d. norme di comitatologia), in base al quale la Commissione sottopone un progetto di misure da adottare ad un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri, che si esprime attraverso un parere (sostanzialmente vincolante in quanto in caso di difformità la questione è sottoposta al Consiglio che può opporsi alla proposta della Commissione). Tale decisione è stata nel frattempo abrogata dal regolamento (UE) n. 182/2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. Ai sensi delle disposizioni transitorie del regolamento, i richiami alla procedura di regolamentazione di cui alla decisione 1999/468/CE devono essere intesi come richiami alla nuova procedura d'esame di cui all'art. 5 del regolamento stesso, in base al quale, in caso di parere negativo del comitato (ed eventualmente del comitato d'appello), il progetto della Commissione non è approvato. Sull'importanza delle procedure in questione al fine di arginare il ruolo preponderante svolto dalle industrie nel forum (ma anche sui loro punti deboli in termini di *deficit* democratico), v. ZERI A., *Deconstructing the Industrial Emissions Directive's (2010/75/EU) Regulatory Standards*, cit., p. 189 s.



dell'UE in tutte le lingue ufficiali<sup>33</sup>. Dopo l'adozione delle decisioni, l'*EIPPCB* modifica se necessario il *BREF* in base alla decisione stessa e ne rende disponibile al pubblico la versione finale<sup>34</sup>.

Quanto al carattere vincolante delle decisioni della Commissione, occorre anzitutto sottolineare che le stesse, in forza di una clausola solitamente inserita nell'articolo 2, sono espressamente indirizzate agli Stati (e non agli operatori privati). Inoltre, tali decisioni contengono una clausola standard secondo cui “le tecniche elencate e descritte nelle presenti conclusioni sulle *BAT* non sono prescrittive né esaustive” e coerentemente “è possibile utilizzare altre tecniche che garantiscano un livello quanto meno equivalente di protezione dell'ambiente”. Si tratta, dunque, di decisioni che stabiliscono, a carico degli Stati, obblighi di risultato e non di mezzi (salvo laddove diversamente previsto da specifiche disposizioni<sup>35</sup>). Tale assetto trova corrispondenza nella direttiva *IED*, che come visto si limita a prevedere che le conclusioni sulle *BAT* “fungono da riferimento” per stabilire le condizioni di autorizzazione, e che di regola i valori limite nazionali devono essere fissati in maniera tale che le emissioni non superino i *BAT-AELs*<sup>36</sup>; prevedendo al contempo ipotesi nelle quali gli Stati possono prevedere condizioni di autorizzazione più rigide o meno rigide<sup>37</sup>.

Infine, la direttiva *IED* prevede che i *BREF* siano periodicamente riesaminati (idealmente almeno ogni otto anni)<sup>38</sup>, anche al fine di tenere conto di eventuali progressi scientifici; e prevede altresì che gli Stati procedano al riesame delle condizioni di autorizzazione entro quattro anni dalla pubblicazione della decisione recante nuove *BAT conclusions*<sup>39</sup>, ovvero quando i livelli di inquinamento o di sicurezza lo richiedano<sup>40</sup>.

### 3.2. L'irrilevanza penale dell'offesa causata da condotte conformi alle *BAT*

---

<sup>33</sup> Anche le conclusioni sulle *BAT* sono liberamente scaricabili, insieme ai rispettivi *BREF*, all'indirizzo: <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>

<sup>34</sup> Linee guida, cap. 1.4. Sempre in base alle linee guida (cap. 1.2.4) la procedura per l'elaborazione di un *BREF* dovrebbe avere durata massima di 39 mesi; per il riesame di un *BREF* esistente, di regola, la durata massima dovrebbe essere di 29 mesi.

<sup>35</sup> Ad esempio, la decisione 2017/1442, recante le *BAT* per i grandi impianti di combustione, accanto alle clausole indicate prevede altresì che “Laddove siano indicati livelli di emissioni associati alle migliori tecniche disponibili (*BAT-AEL*) per diversi periodi di calcolo della media, tutti i *BAT-AEL* indicati devono essere rispettati”.

<sup>36</sup> Cfr., rispettivamente, gli artt. 14 par. 3 e 15 par. 3 della direttiva *IED*.

<sup>37</sup> Cfr. gli artt. 14 par. 4 (“condizioni di autorizzazione più rigide”); 15 par. 4 (“valori limite di emissioni meno severi”); 15 par. 5 (“deroghe temporanee” alla disciplina sulle *BAT* e sui valori limite). Sul tema v. ancora MAŠNICKI J., *Decentralised Application of the BAT Conclusions*, cit., p. 56 ss.

<sup>38</sup> In tal senso il Considerando n. 13.

<sup>39</sup> Art. 21 par. 3.

<sup>40</sup> Art. 21 par. 5.



È possibile, alla luce di quanto poc' anzi illustrato, e segnatamente della circostanza che le migliori tecniche disponibili non sono necessariamente idonee ad azzerare i rischi, che l' esercizio di installazioni inquinanti in conformità ad esse ed ai relativi livelli di emissioni (*rectius*, in conformità alle condizioni stabilite dall' AIA nazionale, che a sua volta fa riferimento alle predette misure), dia origine, magari nel lungo periodo, a fenomeni di inquinamento ambientale rilevante al punto di essere oggettivamente attratto da una fattispecie di reato.

Un caso di studio potrebbe essere costituito – laddove i fatti come finora emersi in sede cautelare fossero confermati – proprio dal già ricordato procedimento per disastro ambientale *ex art.* 434 c.p. e avvelenamento di acque e sostanze alimentari *ex art.* 439 c.p. nel caso Ilva: da un lato, infatti, i gestori avrebbero formalmente rispettato i valori limite fissati nell' AIA del 2011, a sua volta basata sul *BREF* per il settore dell' acciaio risalente al 2001; dall' altro lato le emissioni all' origine dell' inquinamento delle matrici ambientali e della contaminazione dei capi di bestiame destinati all' alimentazione sarebbero state ulteriormente riducibili adottando misure tecnologicamente più evolute – segnatamente quelle indicate dal nuovo *BREF* del 2011 e dalle relative conclusioni sulle *BAT* di cui alla decisione della Commissione del 2012<sup>41</sup> – accessibili in quanto pubbliche ma non ancora formalmente vincolanti (né per l' operatore, in quanto non ancora incorporate nell' AIA; né per le autorità italiane, stante il termine di quattro anni che, come visto, la direttiva *IED* concede agli Stati per adeguarsi ai nuovi parametri).

Ebbene, tanto laddove vegano in rilievo fattispecie strutturate secondo il modello penalistico puro (come appunto gli artt. 434 e 439 c.p.), quanto, *a fortiori*, laddove in futuro venissero in rilievo, rispetto a casi analoghi, gli eco-delitti configurati secondo il modello parzialmente sanzionatorio (artt. 452-*bis* e ss. c.p.), l' operatore che si attiene ad una valida AIA, a sua volta configurata secondo le *BAT* europee, dovrebbe di regola andare esente da responsabilità, non potendo siffatte condotte essere qualificate né come illecite (o “abusive”), né come colpose. Il problema è in effetti destinato a generare contrasti interpretativi, anche al di là della vicenda Ilva, in ragione del già ricordato diffuso orientamento giurisprudenziale che nega efficacia esimente al rispetto dei valori limite (e più in generale delle regole di esercizio positivizzate), e contestualmente imputa agli operatori le offese conseguenti all' esercizio di attività pericolose sulla base della loro prevedibilità e della loro evitabilità attraverso l' adozione di tecnologie più avanzate (e più costose), oppure la rinuncia all' attività stessa.

Tale impostazione finisce tuttavia per assegnare preminente rilievo, *ex post*, alla tutela dell' ambiente e della salute, dimenticando che le regole alle quali l' operatore si è conformato – al di là della loro qualificazione in termini di regole cautelari in senso stretto oppure di presupposti di

---

<sup>41</sup> Per ulteriori dettagli v. *supra*, nt. n. 11. Sulla possibile rilevanza *in malam partem* delle *BAT* sopravvenute all' autorizzazione, v. *infra*, par. 4.



liceità dell'attività svolta<sup>42</sup> – sono il frutto di bilanciamenti all'interno dei quali *si è già tenuto conto* di tali beni giuridici, contemperandone la tutela con altri concorrenti interessi. Viene qui in rilievo la natura ancipite delle *BAT*, in parte tecnica ed in parte politica, in parte limitante ed in parte permissiva<sup>43</sup>: la loro frequente inidoneità ad azzerare i rischi è semplicemente l'altra faccia della medaglia dei compromessi, maturati nel procedimento di Siviglia, dove affondano le radici. In questo senso si può parlare di efficacia *“in bonam partem”* delle *BAT*: valorizzandone cioè la componente di cristallizzazione di bilanciamenti di interessi e la tendenziale idoneità a sancire la liceità delle condotte che ad esse si conformano, senza che questo assetto possa essere alterato *ex post* laddove l'offesa si sia purtroppo verificata<sup>44</sup>. Ciò non significa, evidentemente, che gli operatori si possano “appiattare” sul rispetto delle regole formalmente previste, venendo così meno agli obblighi di vigilanza e prevenzione discendenti dalla posizione garanzia ricoperta. Nel prosieguo (par. 4) ci si soffermerà sui presupposti che determinano l'insorgere dell'obbligo di adottare garanzie ulteriori e più stringenti di quelli previsti dalle *BAT*.

---

<sup>42</sup> Si tratta di una distinzione chiara sulla carta (ad. es. i limiti di velocità sono regole cautelari in quanto finalizzati a prevenire incidenti stradali, mentre il divieto di circolazione di autocarri nei giorni festivi determina l'illiceità della condotta trasgressiva senza finalità cautelari: cfr. MARINUCCI G., DOLCINI E., GATTA G.L., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, VIII ed., Giuffrè Francis Lefebvre, 2019, p. 383), ma che tende a sfumare nel settore qui in esame, posto che i limiti all'attività inquinante rappresentano, al contempo, presupposti di liceità del suo esercizio (presidiati da autonome sanzioni: v. ad es. le sanzioni per violazioni dell'AIA *ex art. 29-quaterdecies*, commi 2 ss. TUA), e fonti di regole cautelari volte a prevenire offese all'ambiente ed alla salute. Sullo sfondo di tali considerazioni vi è la spinosa questione della collocazione del rischio consentito nella sistematica del reato, in questa sede lasciata in disparte a vantaggio della trattazione dei profili di carattere sostanziale e funzionale della materia. Certo è che, laddove la fattispecie sia provvista di una clausola di illiceità espressa (come nel caso degli eco-delitti del codice penale), la collocazione naturale del rischio consentito sarà sul piano della tipicità. In assenza di siffatte clausole, si potrebbe discutere se esso attenga alla colpa (e segnatamente alla sua misura oggettiva, dunque ancora alla tipicità secondo l'orientamento maggioritario); oppure all'antigiuridicità (*sub specie* di esercizio di un diritto). Entrambe le soluzioni presentano tuttavia degli inconvenienti, che potrebbero impoverire la portata selettiva della categoria in parola: la dimensione tipizzante della colpa è infatti sistematicamente erosa dalla colpa generica, senza contare che tale impostazione lascia “scoperte” le fattispecie dolose (a meno di non adottare la massima, autorevole ma a sua volta non scevra di profili di criticità, “non c'è dolo senza colpa”); mentre le cause di giustificazione si prestano per loro natura a bilanciamenti di interessi in concreto anziché cristallizzati in via generale, senza contare che le stesse renderebbero lecito anche il risultato lesivo, anziché soltanto la condotta che lo ha causato (sul punto v. DONINI M., voce *Imputazione oggettiva dell'evento* (*dir. pen.*), in *Enc. Dir.*, Annali III, Giuffrè, 2010, p. 650-651). Appare allora preferibile assegnare al rischio consentito dignità di categoria concettuale autonoma, da collocarsi sul piano della tipicità in quanto sede deputata all'individuazione delle forme di offesa meritevoli di pena (MARINUCCI G., DOLCINI E., *Corso di diritto penale*, Giuffrè, 2001, p. 630). Una soluzione che evidentemente ricalca le cadenze della teoria dell'imputazione oggettiva dell'evento, postulando la necessità che la condotta, per essere tipica, debba avere dato origine ad un rischio illecito (cfr., per tutti, DONINI M., voce *Imputazione oggettiva dell'evento*, cit., p. 635 ss.).

<sup>43</sup> Evidenzia la preponderanza della componente politica rispetto a quella tecnica in senso stretto, ZERI A., *Deconstructing the Industrial Emissions Directive's (2010/75/EU) Regulatory Standards*, cit., p. 191 s.

<sup>44</sup> Aderisce a questa impostazione, con particolare riguardo ai limiti soglia in generale, PENCO E., *Limiti soglia e responsabilità colposa*, cit., p. 226 ss.; nello stesso senso, da ultimo, PALMERI C., [Ragioni della produzione e ragioni dell'ambiente: l'introduzione del parametro extra penale della “miglior tecnica disponibile” nel sistema delle fonti degli obblighi cautelari](#), in questa Rivista, fasc. 3, 2019, p. 33.



Preme peraltro, in conclusione di queste considerazioni, richiamare l'attenzione sugli obblighi di comunicazione gravanti su ciascun operatore, i quali presentano una specifica rilevanza proprio nella prospettiva dell'efficacia "*in bonam partem*" delle BAT. Come si ricorderà, infatti, queste ultime vengono elaborate nell'ambito di un procedimento basato sulla condivisione delle informazioni da parte di tutti gli *stakeholders* coinvolti, incluse le imprese. È chiaro che, in tale contesto, il contributo da esse offerto relativamente alla propria esperienza (in punto di *performances* ambientali delle rispettive attività, descrizione di eventuali campanelli d'allarme e via dicendo) risulta di cruciale importanza nell'ottica della ricostruzione di un quadro più completo ed aggiornato possibile sotto il profilo dei rischi (per l'uomo e l'ambiente) inerenti al settore da disciplinare<sup>45</sup>. L'operatore che venga meno al proprio dovere di cooperare in buona fede ai lavori del forum, tacendo o distorcendo evidenze scientifiche, dati, o anche solo elementi suscettibili di generare sospetti su rischi ignoti, al fine di ottenere BAT più permissive, non potrà giovare del rispetto di queste ultime in chiave esimente; pertanto, laddove l'offesa sia concretizzazione dei rischi che una più trasparente condotta da parte sua avrebbe potuto evitare (nel senso, ad esempio, che avrebbe portato a fissare diversi valori limite), essa potrebbe essergli imputata in base al criterio delle *conoscenze superiori* possedute dall'agente concreto rispetto all'agente modello<sup>46</sup>.

#### 4. La rilevanza "*in malam partem*" delle BAT

Tra i profili che accomunano i più volte richiamati casi Ilva e Tirreno Power vi è anche la circostanza che, nel definire quali cautele *ulteriori* (rispetto a quelle espressamente indicate nelle autorizzazioni) gli operatori avrebbero dovuto adottare, i giudici hanno fatto riferimento alle più recenti BAT elaborate in sede europea per i rispettivi settori. Si trattava, in particolare, di BAT che risultavano *pubbliche* e dunque *conoscibili* al momento delle condotte; ma che ancora *non* potevano considerarsi formalmente *vincolanti* per gli operatori, non essendo state ancora recepite, a livello

---

<sup>45</sup> Evidenzia l'importanza del ruolo delle industrie nel "processo di Siviglia", sottolineando al contempo l'asimmetria informativa rispetto agli altri attori e le conseguenze negative che possono derivarne in punto di qualità delle informazioni disponibili, ZERI A., *Deconstructing the Industrial Emissions Directive's (2010/75/EU) Regulatory Standards*, cit., p. 187.

<sup>46</sup> Gli argomenti qui proposti traggono spunto dalle riflessioni sul ruolo del principio di precauzione nel diritto penale ambientale formulate da G. FORTI nel saggio *Accesso alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione*, in *Criminalia*, 2006, 155 ss. In quella sede l'Autore apre alla possibilità di ricavare dal principio di precauzione regole di diligenza aventi ad oggetto non già il dovere di evitare eventi lesivi, bensì quello di condividere informazioni capaci di rendere detti eventi prevedibili da parte delle autorità pubbliche, ponendo così le premesse per l'attivazione di queste ultime in funzione impeditiva.



nazionale, nelle rispettive autorizzazioni<sup>47</sup>. Entrambi i giudici, tuttavia, hanno ritenuto che quelle *BAT* fossero rilevanti ai fini della ricostruzione del dovere di diligenza del garante, chiamato a tutelare l'ambiente e la salute con ogni mezzo disponibile.

Già si sono illustrate le ragioni in virtù delle quali tale ragionamento non può essere accolto *in toto*, poiché produrrebbe risultati incompatibili con i principi di colpevolezza e separazione dei poteri. In queste sede si intende nondimeno verificare se, in casi eccezionali, la logica preventiva alla quale esso si ispira possa comunque trovare spazi applicativi compatibili con i suddetti principi.

Il discorso si innesta sulla seconda delle due esigenze fondamentali la cui soddisfazione dovrebbe essere garantita, come in precedenza evidenziato, dalla corretta delimitazione del rischio consentito: ossia la necessità di *non creare zone franche dell'ordinamento* all'interno delle quali gli operatori privati possano strumentalmente invocare il rispetto della normativa di settore al fine di portare avanti modalità di produzione di fatto incompatibili con l'elevato grado di tutela dell'ambiente al quale la disciplina europea mira. Viene qui in rilievo, in altre parole, il tema dei limiti del rischio consentito (i "limiti del limite"), rispetto ai quali la disciplina delle *BAT* sembra in effetti offrire qualche utile spunto di riflessione<sup>48</sup>.

A tale riguardo occorre anzitutto ricordare che, in base alla Direttiva *IED*, gli Stati devono procedere al riesame delle condizioni di autorizzazione, tra l'altro, entro quattro anni dalla data di pubblicazione delle decisioni recanti le conclusioni sulle *BAT*. Ne segue che, a fronte del riesame europeo del *BREF*, e della conseguente emanazione di nuove *BATC*, gli operatori privati dispongono già di nuove regole di esercizio, perfettamente conoscibili in quanto pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE, le quali non sono tuttavia formalmente vincolanti finché lo Stato non porta a termine la revisione dell'AIA. *Quid iuris* laddove, a causa di condotte realizzate in questo frangente temporale, o comunque con il contributo causale di esse, si determinino offese dell'ambiente ed eventualmente della salute rilevanti ai sensi di una fattispecie di reato?

Di regola l'operatore potrà ancora invocare l'esercizio dell'attività entro i confini del rischio consentito<sup>49</sup>. Ciò per la semplice ragione che, come appena ricordato, è la stessa direttiva a concedere agli Stati un termine per adeguarsi alle nuove *BATC*, e non si vede proprio per quale

---

<sup>47</sup> Nel caso Tirreno Power ciò era dovuto ad abnormi ritardi nel rilascio dell'AIA (v. *supra*, nt. n. 12); nel caso Ilva, invece, non erano ancora decorsi i termini che la normativa europea concede per il riesame dell'AIA a fronte di nuove *BAT* (v. *supra*, nt. n. 11). Sul carattere vincolante delle *BAT*, v. *supra* par. 3.1., in corrisp. delle nt. 35, 36.

<sup>48</sup> Diverso il caso in cui l'autorizzazione preveda *ab origine* tecniche e valori limite difformi da quelli previsti in sede europea: al riguardo, v. BOSI M., *Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza*, cit., p. 210; PALMERI C., *Ragioni della produzione e ragioni dell'ambiente*, cit., p. 40.

<sup>49</sup> In questo senso anche DI LANDRO A., *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio*, cit., p. 292 s., che argomenta evidenziando il collegamento tra obbligo di introdurre i nuovi presidi e le tempistiche del procedimento a tal fine previsto.



motivo gli effetti negativi prodottisi all'interno di tale *buffer zone* dovrebbero ripercuotersi sull'operatore, il quale dovrebbe comunque potere (continuare) a contare sulla conformità delle proprie condotte all'autorizzazione ancora valida posseduta (secondo quanto del resto espressamente statuito dall'art. 29-*octies*, comma 11 TUA)<sup>50</sup>.

Il discorso potrebbe cambiare, tuttavia, nel momento in cui l'operatore, trovandosi dinanzi a *inequivocabili segnali d'allarme* (si pensi a macroscopici eccessi di ricoveri ospedalieri o morti premature nell'area interessata dalle emissioni), ovvero a *sopravvenute ed attendibili scoperte scientifiche* (si pensi alla pubblicazione, da parte di un'autorevole rivista scientifica, di uno studio che riveli la cancerogenicità di una sostanza a concentrazioni fino a quel momento ritenute meramente fastidiose), non possa più vantare un ragionevole affidamento sulla capacità delle BAT vigenti di realizzare il livello di sicurezza che si era inteso attribuirle<sup>51</sup>. Si tratta, in altre parole, di situazioni eccezionali in cui l'offesa risulta prevedibile come riflesso del *prevedibile fallimento della regola cautelare deputata a circoscrivere l'area del rischio consentito*<sup>52</sup>. Lo stesso Testo Unico Ambiente, del resto, pone a carico degli operatori obblighi di comunicazione e di intervento ulteriori rispetto a quelli "tipizzati" dall'AIA e dalla legge, finalizzati a fronteggiare le situazioni anomale<sup>53</sup>. L'intero sistema deve pertanto considerarsi ispirato alla finalità di tutelare l'ambiente e la salute umana rispetto a qualunque rischio irragionevole connesso all'esercizio di attività economiche, in attuazione dell'art. 41 comma 2 Cost. e degli obblighi di tutela della vita e della vita privata gravanti sugli Stati *ex art. 2 e 8 Cedu*.

<sup>50</sup> Ai sensi di tale disposizione "Fino alla pronuncia dell'autorità competente in merito al riesame, il gestore continua l'attività sulla base dell'autorizzazione in suo possesso". Osserva che, trattandosi di tempistiche di adeguamento fisiologiche, non possa considerarsi integrato il requisito dell'"abusività" della condotta di cui agli eco-delitti, BOSI M., *Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza*, cit., p. 207. L'autrice evidenzia inoltre la differenza tra la situazione in esame e quella dell'autorizzazione originariamente illegittima (nelle sue varianti della "strumentalizzazione dell'autorizzazione" e dell'"autorizzazione criminosa"), non essendovi in queste ultime ipotesi alcun affidamento meritevole di tutela (*ibidem*).

<sup>51</sup> Per prudenti aperture rispetto alla funzione estensiva della responsabilità per colpa svolta dal principio di precauzione a fronte di seri "segnali d'allarme", v. CASTRINUOVO D., *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Aracne, 2012, p. 165 ss.

<sup>52</sup> ZIRULIA S., *Esposizione a sostanze tossiche*, cit., p. 379 ss. Sul concetto di "fallimento del regola cautelare" nelle sue molteplici accezioni, v. VENEZIANI P., *Regole cautelari "proprie" ed "improprie" nella prospettiva delle fattispecie colpose causalmente orientate*, Cedam, 2003, p. 61 ss. Perviene a risultati sostanzialmente sovrapponibili la soluzione avanzata dal Progetto Grosso che fa riferimento all'ipotesi in cui il progresso scientifico e tecnologico abbia reso le regole cautelari positive "palesamente inadeguate". Ritiene quest'ultima impostazione «abbastanza equilibrata», pur evidenziando la dose di (inevitabile) genericità della formula riportata, DI LANDRO A., *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio*, cit., p. 289.

<sup>53</sup> Il riferimento è agli artt. 301 TUA (rubricato "attuazione del principio di precauzione") e 304 TUA ("azione di prevenzione") che prevedono, rispettivamente, obblighi di comunicazione alle autorità amministrative dei "rischi anche solo potenziali per salute umana e ambiente", ovvero obblighi di intervento immediato (entro 24 ore) a fronte di una "minaccia imminente" riconoscibile. Ritiene condivisibilmente che la violazione di tali disposizioni possa, a certe condizioni, integrare il requisito di illiceità speciale richiesto dagli eco-delitti *ex art. 452-bis ss. c.p.*, DI LANDRO A., *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio*, cit., p. 290 s.



Escluso nelle ipotesi indicate il perdurare di un affidamento meritevole di tutela, resta da chiedersi se, rideterminando i limiti dell'esercizio lecito dell'attività produttiva, il giudice non arrecherebbe comunque un *vulnus* al principio separazione dei poteri. La risposta, tuttavia, deve ritenersi negativa proprio perché il dovere di diligenza del garante verrebbe in questi casi ricostruito sulla scorta del riferimento alle *BAT* riesaminate, cioè ai nuovi limiti di esercizio dell'attività in questione regolarmente fissati a livello europeo nel quadro del "processo di Siviglia". Non solo, dunque, non sarebbe il singolo giudice a riposizionare l'asticella della legalità; ma anche l'esigenza di ricostruire la condotta alternativa lecita *ex ante* riconoscibile sarebbe pienamente soddisfatta dal riferimento a parametri positivizzati<sup>54</sup>. In questo senso, dunque, si potrebbe parlare di efficacia "*in malam partem*" delle *BAT*, considerando cioè la loro capacità, in casi eccezionali, di restringere l'area del rischio consentito come definita da precedenti *BAT* la cui inefficacia o obsolescenza risultino inequivocabili<sup>55</sup>.

Giova per inciso precisare che il discorso appena effettuato non sembra cambiare nel caso in cui lo Stato ritardi ingiustificatamente il riesame delle autorizzazioni, cosicché le nuove *BAT* risultino in effetti già in vigore e nondimeno l'operatore seguiti ad applicare quanto previsto dall'AIA concessagli sulla base delle *BAT* precedenti. Invero, posto che le decisioni della Commissione recanti le *BATC* hanno come destinatari espressi gli Stati<sup>56</sup>, e posto altresì che questi ultimi non possono invocare contro i privati la propria inerzia nel dare attuazione agli obblighi di fonte europea (cd. divieto di effetto verticale rovesciato<sup>57</sup>), anche in queste ipotesi la base giuridica per rinvenire l'obbligo dell'operatore di adottare le nuove e più stringenti previsioni dovrebbe rinvenirsi negli

---

<sup>54</sup> Sulle specifiche problematiche di ricostruzione del coefficiente "soggettivo" nei reati ambientali, v. RUGA RIVA C., *Dolo e colpa nei reati ambientali*, in *Dir. pen. cont.*, 19.1.2015; GARGANI A., *Reati di comune pericolo mediante frode*, cit., p. 336 ss. (rispetto al delitto di avvelenamento *ex art.* 439 c.p.); ROTOLO G., *Riconoscibilità del precetto penale e modelli innovativi di tutela. Analisi critica del diritto penale dell'ambiente*, Giappichelli, 2018, p. 189 ss.

<sup>55</sup> Per un approccio ulteriormente restrittivo della responsabilità dell'operatore privato, v. BOSI M., *Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza*, cit., p. 210, secondo cui l'adeguamento alle nuove *BAT* dovrebbe comunque passare attraverso il diaframma del riesame dell'AIA, rispetto al quale un ruolo proattivo dell'operatore «non è precluso, ma non è neanche richiesto» dal TUA. Seguendo tale impostazione, l'unica ipotesi a fronte della quale potrebbe ravvisarsi una responsabilità del privato è rappresentata dalla sua «*collusione*» con il soggetto pubblico. Sul punto v. anche DI LANDRO A., *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., il quale ritiene che «*eventuali danni derivanti dal mancato adeguamento alle BAT, per via di ritardi od omissioni della P.A., siano tendenzialmente imputabili più a quest'ultima che non all'operatore, il quale in virtù dell'affidamento nell'operato della pubblica autorità, appare in linea generale scusabile, a meno di sue mancanze sul piano degli obblighi collaborativi e informativi nei confronti della P.A. stessa*» (p. 374).

<sup>56</sup> Come già rilevato, normalmente l'articolo 2 delle decisioni recanti le conclusioni sulle *BAT* contiene la formula "*This Decision is addressed to the Member States*".

<sup>57</sup> Le decisioni indirizzate agli Stati, al pari delle direttive, possono essere invocate dai singoli nei confronti degli Stati (effetto verticale), beninteso allorché ricorrano gli ulteriori presupposti della sufficiente precisione e della scadenza del termine di recepimento; non possono, invece, essere invocate nei rapporti tra privati (effetto orizzontale) e *a fortiori* dallo Stato (inadempiente) nei confronti di un cittadino (effetto verticale rovesciato). Cfr. LENAERTS K., VAN NUFFEL P., *European Union Law*, III ed., Sweet&Maxwell, 2011 p. 918.



stessi argomenti poc' anzi avanzati, ossia il venire meno delle condizioni che ne rendono meritevole l'affidamento, e non in un'insostenibile efficacia diretta delle nuove *BAT*<sup>58</sup>.

Infine, per toccare con mano la portata pratica delle considerazioni appena svolte, pare utile tornare brevemente sui casi Ilva e Tirreno Power, nei quali i giudici cautelari hanno ricostruito il dovere di diligenza degli operatori tenendo conto di *BAT* non ancora incorporate nelle rispettive autorizzazioni. Ebbene, alla luce di quanto sin qui rilevato, si può ritenere che, in entrambi i casi, un ruolo dirimente per sciogliere il nodo della liceità delle emissioni dovrebbe essere giocato dalla valutazione in ordine alla prevedibilità del fallimento delle regole cautelari formalmente vigenti; occorrerebbe cioè chiedersi se gli operatori si trovavano di fronte a circostanze di fatto o evoluzioni del sapere scientifico in grado di evidenziare univocamente l'inadeguatezza delle *BAT* precedenti a garantire un elevato grado di tutela delle risorse naturali e delle persone esposte e con essa la necessità di adottare immediatamente le *BAT* riesaminate.

## 5. Conclusioni

Il filo conduttore che ha guidato le riflessioni sviluppate nel presente contributo è l'idea secondo cui, non rientrando l'"impatto zero" tra gli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo nel dettare le regole di esercizio delle attività inquinanti, ed anzi essendo i procedimenti amministrativi dove si elaborano le *BAT* luoghi deputati ai bilanciamenti tra tutti gli interessi coinvolti, la stessa logica deve necessariamente guidare l'interprete nella ricostruzione dell'ambito di applicazione dei reati ambientali, segnatamente sotto il profilo dell'espunzione di quelle condotte che, pur avendo determinato in concreto un'offesa tipica, devono nondimeno considerarsi lecite in ragione della loro collocazione in un'area di rischio consentito. Le uniche eccezioni a questa regola sono state individuate nell'ipotesi di "infedele" partecipazione dell'operatore al procedimento di scambio delle informazioni (*sub specie* di omessa, incompleta o falsa comunicazione dei dati a propria disposizione); nonché nell'ipotesi in cui le circostanze concrete rendano prevedibile il fallimento della regola cautelare vigente (ossia quando l'affidamento riposto dall'agente nel proprio operato non appare più meritevole di tutela). A quest'ultimo proposito, si è osservato che l'eventuale disponibilità di *BAT* più aggiornate, ancorché non ancora formalmente vincolanti, potrebbe

---

<sup>58</sup> Fa eccezione il caso in cui l'operatore sia corresponsabile degli indebiti ritardi del procedimento amministrativo, ipotesi rispetto alla quale l'art. 29-*octies* TUA prevede espressamente che l'autorizzazione si intende scaduta.



costituire un utile parametro di individuazione della condotta alternativa lecita, oltre che una soluzione per sottrarre la sua individuazione all'arbitrio del giudice.

Certo, l'idea che l'ordinamento europeo e quello nazionale possano autorizzare l'esercizio di attività capaci di ledere l'ambiente e la salute potrebbe lasciare insoddisfatti sotto molteplici profili, non solo etici e politici, ma anche giuridici in senso stretto, considerato il rango elevato che proprio tali sistemi assegnano ai menzionati interessi. A loro presidio, peraltro, potrebbero essere efficacemente invocati i diritti fondamentali sanciti da strumenti di rango sovra-legislativo, chiamati appunto a fissare i confini del lecito esercizio della discrezionalità da parte dei *policy makers*. Non si potrebbe affatto escludere, ad esempio, che una decisione della Commissione recante conclusioni sulle *BAT* possa essere sottoposta al sindacato della Corte di Giustizia UE (ed eventualmente annullata) per inadeguata tutela dei diritti alla vita ed alla salute sanciti dalla CDFUE<sup>59</sup>, tenuto altresì conto della giurisprudenza della Corte di Strasburgo – i cui principi contribuiscono a definire la portata dei corrispondenti diritti sanciti dalla Carta<sup>60</sup> – che ha già avuto occasione di censurare l'operato degli Stati con riguardo alla tutela delle posizioni soggettive minacciate dall'inquinamento ambientale<sup>61</sup>. Naturalmente tali meccanismi non potranno sfociare in nuovi fenomeni di sostituzione o supplenza giudiziaria in ambiti istituzionalmente riservati al potere legislativo ed a quello esecutivo; tuttavia, dovrebbero garantire che questi ultimi non sottopongano i diritti fondamentali in questione a compressioni irragionevoli e sproporzionate, seguendo *mutatis mutandis* la stessa strada efficacemente battuta dalla nostra Corte Costituzionale nelle già ricordate sentenze del 2013 e del 2018 sul caso Ilva.

Né si potrebbe escludere, in linea di principio, che sussistano profili di responsabilità *penale* in capo ai funzionari pubblici che abbiano consapevolmente contribuito, in collusione con le imprese, alla fissazione di condizioni di esercizio, inclusi i valori limite, eccessivamente permissive, incapaci

---

<sup>59</sup> Tali diritti sono racchiusi, rispettivamente, negli articoli 2 (“Ogni persona ha diritto alla vita) e 35 (“Nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche ed attività dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana”) della Carta. Ai sensi dell’art. 6(1) TUE, la Carta ha lo stesso valore giuridico dei Trattati; ai sensi dell’art. 51(1) della Carta stessa, il suo ambito di applicazione si estende, tra l’altro, “alle istituzioni, organi e organismi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà”.

<sup>60</sup> L’art. 52(3) CDFUE stabilisce infatti che, “laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione”.

<sup>61</sup> Si pensi, da ultimo, alla sentenza 24.1.2019, *Cordella e altri c. Italia*, che ha condannato il nostro Paese per inadeguata tutela del diritto alla vita privata (*sub specie* di benessere e qualità della vita) degli abitanti di Taranto esposti alle emissioni dell’Ilva. Per un articolato commento, v. VOZZA D., *Oltre la giustizia penale: la Corte EDU condanna lo Stato italiano nel caso dell’Ilva di Taranto per violazione del diritto al rispetto della vita privata e del diritto ad un ricorso effettivo*, in *Riv. it. med. leg.*, 2019, fasc. 2, p. 707 ss.; sulla tutela del diritto all’ambiente “sano” nel sistema Cedu, v. anche MAZZANTI E., [La protezione penale dell’ambiente come diritto umano. Inquadramento e rilievi critici](#), in *La legisl. pen.*, 25.6.2019; nonché, volendo, ZIRULIA S., [Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva](#), in *Dir. pen. cont.*, fasc. 3, 2019, 135 ss.



cioè di realizzare quell'elevato livello di tutela ambientale che costituisce una delle finalità ultime della direttiva *IED*, dei Trattati e della stessa Carta dei diritti fondamentali (art. 37). Le difficoltà insite nell'individuare il punto in cui dal fisiologico scambio di informazioni si passa ad una negoziazione illecita non appaiono dissimili da quelle che più in generale assistono la ricerca dei confini tra attività di *lobbying* e reati contro la pubblica amministrazione. Laddove peraltro, a valle di un assetto normativo illecitamente generato, si accerti l'effettiva realizzazione di attività produttive integranti reati ambientali, potrebbe eventualmente configurarsi una responsabilità del funzionario anche per questi ultimi, eventualmente in concorso con il privato autore del condizionamento<sup>62</sup>.

Come si pensa di avere dimostrato, eventuali inefficienze delle autorità nello svolgimento dei propri compiti di tutela, o più in radice valutazioni discrezionali che portino a fissare l'asticella del rischio consentito in maniera squilibrata, non possono invece ripercuotersi automaticamente sul privato che vi abbia fatto incolpevolmente affidamento. Risultano dunque irrimediabilmente censurabili – pare utile ribadirlo in chiusura – gli orientamenti giurisprudenziali che, facendo leva sulla disponibilità di misure preventive ulteriori rispetto a quelle prescritte dalla legge, hanno ravvisato profili di illiceità delle emissioni, e/o di colpa generica residuale, in capo al garante che non aveva adottato un qualche *surplus* di cautele, violando così il principio di colpevolezza ed al contempo sovrapponendo il proprio giudizio a quello istituzionalmente spettante ai regolatori, in violazione del principio di separazione dei poteri.

---

<sup>62</sup> Prospetta la possibilità di “risalire” alla responsabilità penale dei pubblici funzionari per le offese arrecate all'ambiente, benchè in ottica diversa da quella qui prospettata, e segnatamente con riguardo agli ingiustificati ritardi nel riesame delle autorizzazioni, DI LANDRO A., *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., p. 373: «sembra potersi concludere che eventuali danni ambientali, derivanti da (in verità non infrequenti) ritardi od omissioni della pubblica amministrazione nel procedere alle attività di sua esclusiva spettanza (e non rimesse all'iniziativa del privato), ai fini dell'adeguamento degli impianti a più evolute tecniche industriali, siano imputabili all'amministrazione stessa».



## **Gli aspetti problematici nel sistema di estinzione dei reati ambientali previsto dal titolo VI-bis del T.U.A.**

### **The problematic aspects in the system of extinction of environmental crimes envisaged by Title VI-bis of the T.U.A.**

**di Pasquale FIMIANI**

**Abstract.** Il sistema di estinzione delle contravvenzioni ambientali previsto dalla parte VI-bis del T.U.A. ha dato luogo a dubbi sulla applicazione della speciale procedura. Le principali questioni interpretative hanno riguardato l'individuazione dei reati previsti dal T.U.A. per i quali è ammesso il ricorso alla procedura estintiva, il significato della esclusione della sua applicabilità quando il reato abbia cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, la possibilità di estinzione per i reati che puniscono la mancanza di autorizzazione e la questione se sia possibile ammettere il contravventore al pagamento dell'oblazione agevolata anche che nel caso in cui non sia impartita alcuna prescrizione per la impossibilità (materiale o giuridica) della sua emanazione (sulla quale si è pronunciata la recente Cass. n. 36405/2019).

**Abstract.** The extinction system for environmental crimes envisaged by part VI-bis of the T.U.A. has given rise to doubts about the application of the special procedure. The main questions of interpretation concerned the identification of the crimes envisaged by the T.U.A. for which the use of the extinguishing procedure is allowed, the meaning of the exclusion of its applicability "when the crime has caused concrete or actual damage or danger of damage to the environmental resources, urban planning or protected landscape", the possibility of extinction for the crimes that punish the lack of authorization and the question whether it is possible to admit the offender to the payment of the facilitated payment, even if no prescription is given for the impossibility (material or legal) of its issue (on which the recent Cass. 36405/2019 was pronounced)

**Parole chiave:** contravvenzioni ambientali, prescrizioni, estinzione, titolo V-bis

**Key words:** environmental crimes, prescriptions, extinction, Title VI-bis



**SOMMARIO: 1. Gli aspetti problematici nella applicazione della parte sesta-bis del T.U.A.: quadro generale – 2. L'individuazione delle contravvenzioni cui è applicabile la procedura estintiva in relazione alla pena - 3. Il danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette - 4. Mancanza di titolo abilitativo e prescrizioni - 5. I casi di impossibilità materiale o giuridica di emanare la prescrizione**

## **1. Gli aspetti problematici nella applicazione della parte sesta-bis del T.U.A.: quadro generale**

L'applicazione della parte sesta-bis del Testo Unico ambientale (artt. 318-bis/318-octies)<sup>1</sup>, introdotta dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 per estendere alle contravvenzioni in materia ambientale previste dal citato Testo Unico la procedura di estinzione già prevista dal D.lgs. n. 758/1994 in materia di sicurezza sul lavoro, ha dato luogo, fin dalla sua introduzione, a dubbi applicativi di carattere pratico e teorico, pur potendo giovare dell'apporto della giurisprudenza e

---

<sup>1</sup> Per un esame del Titolo VI-bis sia consentito rinviare a NOSTRO, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (titolo VI bis TUA)*, in *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di RUGA RIVA, Torino, 2017, 119. Si vedano anche: AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal D.lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, in *penalecontemporaneo.it*, 5 Novembre 2015; PATARINO, *Ecoreati: prime questioni applicative dopo la riforma della l. 68/2015*, in *Quotidiano giuridico*, 8 gennaio 2016; CARBONI-BERTUZZI, *La estinzione di alcuni reati contravvenzionali introdotta dalla Legge 68/2015*, in *lexambiente.it*, 16 febbraio 2016; CASSIO, *Proposta prima applicazione della L. 68/2016 – “Ecoreati” - Titolo VI bis D.lgs. 152/06. Applicabilità del meccanismo estintivo*, in *lexambiente.it*, 8 aprile 2016; CHILOSI, *Estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di RUGA RIVA, Torino, 2017, 129; MARTUFI, *La “diversione” ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche*, in *Diritto penale contemporaneo, Rivista trimestrale*, 2018, I, 293; MOLINO, *Le altre disposizioni della legge n. 68/2015*, in *Diritto penale dell'impresa*, a cura di Parodi, Milano, 2017, 799; PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015: non mancano dubbi interpretativi*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2016, VII, 499; ID., *Dopo tre anni dall'entrata in vigore della l. n. 68/2015, persistono dubbi e criticità in tema di estinzione delle contravvenzioni ambientali*, in *Lexambiente, Rivista trimestrale*, 2019, II; ; ID., *Per la Cassazione la procedura di estinzione dei reati prevista dagli artt. 318 bis ss. d.lgs. 152/06 si applica a tutti i casi di condotta esaurita*, nota a Cass. pen., sez. III n. 36405/2019, in *lexambiente.it*, v4 Ottobre 2019; SCARCELLA, *L'istituto della prescrizione amministrativa e la sua applicabilità ai reati commessi dall'ente*, in *Resp. amm. società e enti*, 2016, III, 25; RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati: commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015; SERLENGA, *Legge n. 68/2015: la nuova procedura di estinzione del reato ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2016, VI, 419; VITA, *La procedura estintiva dei reati contravvenzionali del D.lgs. 152/2006 introdotta dalla l. n. 68/2015: analisi e riflessioni*, in *www.osservatorioagromafie.it*, 2016.



della dottrina formatasi sul D.Lgs. n. 758/1994<sup>2</sup>, in considerazione della sostanziale identità delle due procedure<sup>3</sup>.

Ciò si spiega con il fatto che, rispetto alla materia della sicurezza sul lavoro, ben più problematica è l'individuazione dell'ambito di applicabilità delle nuove previsioni, stante la scelta del legislatore di non specificare le contravvenzioni per le quali può ricorrersi alla speciale procedura.

Nella ricerca dei limiti di operatività del sistema, non sembra possano sorgere dubbi sul fatto che il titolo VI-*bis* sia applicabile alle sole contravvenzioni in materia ambientale presenti nel T.U.A. con esclusione di quelle previste da altre norme ambientali; è evidente la differenza rispetto al settore della sicurezza sul lavoro, in cui il legislatore ha fatto riferimento all'intera materia, anche a seguito della estensione da parte dell'art. 15 della legge 23 aprile 2004 n. 124, per il quale il procedimento estintivo di cui al D.lgs. 758/1994 si applica a tutte le violazioni previste dalle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale rientranti nella vigilanza della direzione provinciale del lavoro. È indubbio che la scelta di limitare la operatività del meccanismo estintivo alle sole contravvenzioni previste dal T.U.A., genera ingiustificate disparità di trattamento rispetto alle contravvenzioni previste da altre norme ambientali (ad esempio, il sistema è applicabile al reato di violazione delle prescrizioni relative alla gestione di una discarica di cui all'art. 256, comma 4, T.U.A., mentre sono esclusi i reati relativi alla stessa gestione previsti dal D.lgs. n. 36/2003).

Va altresì precisato che il sistema non è applicabile *“all’ordinanza comunale con la quale il Sindaco, al di fuori dell’esercizio di funzioni di polizia giudiziaria, ha impartito prescrizioni che sono indipendenti dall’accertamento dell’illecito, e dettate unicamente dall’intento di tutelare il territorio comunale. Il verbale di polizia giudiziaria costituisce presupposto del provvedimento sindacale impugnato, ma quest’ultimo non detta prescrizioni per estinguere l’illecito ed è stato emanato nell’esercizio di un potere sindacale autonomo che non è riconducibile alle funzioni di polizia giudiziaria, ma a quelle proprie del Sindaco relativamente alla tutela del territorio comunale, indipendentemente dall’estinzione dell’illecito accertato”*<sup>4</sup>.

Sull'applicabilità della riforma si sono però subito manifestati diversi dubbi di carattere pratico e teorico.

---

<sup>2</sup> In tema, sia consentito rinviare, anche per citazioni bibliografiche, a FIMIANI, *Il decreto legislativo n. 758 del 1994: ambito di applicazione*, in *Giur. merito*, 2000, I, 222.

<sup>3</sup> Un punto che distingue le due procedure è la previsione della prescrizione asseverata, rispetto alla quale i citati documenti ricognitivi riferiscono che è generalmente condivisa l'individuazione da parte degli uffici di Procura del soggetto competente all'asseverazione tecnica nell'Agenzia regionale per l'ambiente (alcuni fanno riferimento alla A.S.L. od al N.O.E. dei Carabinieri, ed altri aggiungono la Polizia Provinciale).

<sup>4</sup> TAR Toscana sez. II, n.1611/2016.



Per quanto riguarda i primi, è sufficiente dare conto del fatto che gli uffici di Procura si sono diffusamente confrontati con gli aspetti operativi della riforma, adottando per la maggior parte linee guida e protocolli diretti alla polizia giudiziaria, con soluzioni tra loro non del tutto omogenee<sup>5</sup>.

Quanto ai profili interpretativi, oggetto del presente intervento, quattro sono le questioni problematiche con cui si è confrontata la dottrina<sup>6</sup>.

In primo luogo, si registra un contrasto circa l'individuazione delle fattispecie contravvenzionali previste dal T.U.A. per le quali è ammesso il ricorso alla procedura estintiva. Da un lato si ritiene sufficiente che tra le pene edittali sia prevista l'ammenda e, quindi, si ritiene applicabile la speciale procedura a tutte le contravvenzioni punite con ammenda, sola, alternativa o concorrente con quella dell'arresto, escludendo solo le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto; in senso contrario, invece, si ritiene inapplicabile la procedura estintiva anche alle contravvenzioni punite con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda.

---

<sup>5</sup> Tali protocolli sono stati diffusamente esaminati ed illustrati dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, nella *“Relazione sull’attuazione della legge 22 maggio 2015 n. 68 in materia di delitti contro l’ambiente”* approvata il 20 febbraio 2017. La relazione esamina le varie problematiche applicative della legge n. 68/2015 segnalate dagli uffici (<http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2017/02/20/leg.17.bol0769.data20170220.com3.9.pdf>). Sul tema è intervenuto anche l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) il cui Consiglio federale, in data 29 novembre 2016, ha approvato il documento *“Indirizzi per l’applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis D.Lgs. 152/2006”*, in <http://www.isprambiente.gov.it/it/sistema-nazionale-protezione-ambiente/consiglio-federale-2/atti>, cui si rinvia per approfondimenti. V. anche CORBELLA, *Le principali innovazioni introdotte dalla legge 68/2015, in particolare il procedimento estintivo delle contravvenzioni ambientali ex artt. 318 bis e ss. D.lgs. 152/06: dai primi orientamenti applicativi ai più recenti protocolli sottoscritti dalle Procure Generali della Repubblica*, in *lexambiente.it*, 24 Settembre 2019.

<sup>6</sup> Gli spazi di opinabilità lasciati aperti dal legislatore determinano anche il rischio di contrasti interpretativi tra l'organo di vigilanza ed il P.M., che rischiano di appesantire il sistema. Nel corso delle indagini, il P.M., quale *“dominus”* delle stesse, ha la parola definitiva sulla ammissibilità alla procedura, anche se all'esito di una inevitabile interlocuzione con l'organo di vigilanza. In caso di diniego delle prescrizioni, resta aperta la possibilità di rivolgersi al giudice, come da ultimo precisato da Cass. pen., sez. III, n. 7678/2017, in *Ced Cassazione rv. n. 269140*: *“in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, l'omessa indicazione, da parte dell'organo di vigilanza, delle prescrizioni di regolarizzazione non è causa di improcedibilità dell'azione penale. (In motivazione, la S.C. ha affermato che, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina dettata dagli artt. 20 e ss. del D.Lgs. n. 758 del 1994, la formale assenza della procedura estintiva non può condizionare l'esercizio dell'azione penale nei casi in cui, legittimamente, l'organo di vigilanza ritenga di non impartire alcuna prescrizione di regolarizzazione, tenuto conto che l'imputato può comunque richiedere di essere ammesso all'oblazione, sia in sede amministrativa, sia successivamente in sede giudiziaria e nella stessa misura agevolata)”*.



Dubbi poi si registrano sulla portata della clausola di esclusione dell'accesso alla procedura estintiva, quando il reato abbia “*cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*”, in relazione sia alla prima parte della clausola (assenza di danno o pericolo concreto e attuale di danno) sia alla individuazione delle risorse cui tali compromissioni si riferiscono.

Altro passaggio incerto circa la verifica di applicabilità della procedura è quello relativo alla sua compatibilità con la struttura delle fattispecie di reato che puniscono la mancanza di titolo abilitativo, dovendosi accertare se e con quali modalità, sia ad esse applicabile la regolarizzazione.

Ultima questione di carattere generale, sulla quale si registra un recente e controverso intervento della Cassazione penale (Sez. III n. 36405/2019) è se nelle contravvenzioni ambientali sia possibile ammettere il contravventore al pagamento dell'oblazione agevolata anche che nel caso in cui non sia impartita alcuna prescrizione per la impossibilità (materiale o giuridica) della sua emanazione.

## **2. L'individuazione delle contravvenzioni cui è applicabile la procedura estintiva in relazione alla pena**

Come si è anticipato, si registra un contrasto interpretativo, circa l'individuazione delle fattispecie contravvenzionali previste dal T.U.A. per le quali è ammesso il ricorso alla procedura estintiva, tra chi ritiene sufficiente che tra le pene edittali sia prevista l'ammenda e, quindi, comprende tutte le contravvenzioni punite con ammenda, sola, alternativa o concorrente con quella dell'arresto, escludendo solo le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto e chi, invece, ritiene inapplicabile la procedura estintiva alle contravvenzioni punite con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda.

Per la verità la prima posizione, espressa solo in alcuni protocolli elaborati dagli uffici di Procura ed in posizioni minoritarie della dottrina<sup>7</sup>, si fonda unicamente sul silenzio del legislatore e sulla sufficienza della previsione dell'ammenda quale condizione di operatività della speciale procedura.

Ben più convincenti sono gli argomenti a favore della seconda soluzione, seguita dalla maggior parte degli uffici giudiziari e dalla dottrina di gran lunga maggioritaria<sup>8</sup>, consistenti:

— nella neutralità del dato del silenzio del legislatore;

---

<sup>7</sup>SERLENGA, *Legge n. 68/2015: la nuova procedura di estinzione del reato ambientale ...*, cit..

<sup>8</sup>V. in particolare PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015...*, cit..



- nella assenza nei lavori preparatori della legge di indicazioni sulle contravvenzioni che potevano accedere alla procedura estintiva (questione sostanzialmente esclusa dal dibattito);
- nel fatto che il legislatore, prevede all'art. 318-*septies*, comma 3, la facoltà per l'autore del reato, in caso di adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma congruo, oppure in caso di eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, di essere ammesso all'oblazione di cui all'art. 162-*bis* c.p., norma applicabile, come è noto, alle sole contravvenzioni punite con l'ammenda alternativa all'arresto, con la conseguente illogicità di una soluzione secondo cui un reato punito con pena congiunta possa estinguersi mediante l'ammissione al pagamento in forma ridotta (*ex art. 318-*septies*, comma 1*), ma non mediante l'oblazione speciale di cui all'art. 162-*bis* c.p.<sup>9</sup>;
- nella illogicità di una soluzione che vede ammessa la speciale procedura per le contravvenzioni sanzionate con l'arresto e l'ammenda ed esclusa per quelle punite con il solo arresto;
- nella contrarietà al principio di legalità della pena della tesi estensiva, in quanto la soluzione che include le contravvenzioni punite con pena congiunta finirebbe per rendere inapplicabile la pena dell'arresto, soluzione possibile solo in caso di espressa previsione normativa.

### **3. Il danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette**

La seconda verifica da compiere riguarda la clausola di esclusione dell'accesso alla procedura estintiva, prevista dall'art. 318-*bis*, sussistente quando il reato abbia “cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”, in relazione sia alla prima parte della clausola (assenza di danno o pericolo concreto e attuale di danno) sia alla individuazione delle risorse cui tali compromissioni si riferiscono.

L'individuazione di tale condizione non è agevole<sup>10</sup>, per una serie di ragioni.

---

<sup>9</sup>Va ricordato che secondo la giurisprudenza (Cass. pen., sez. I, n. 3236/1994) “l'istituto dell'oblazione previsto dall'art. 162 cod. pen. si differenzia sostanzialmente da quello di cui all'art. 162 *bis* stesso cod., aggiunto dall'art. 12 della legge 24 novembre 1981 n. 689. Nel primo si configura un vero e proprio diritto pubblico soggettivo in capo all'imputato, con conseguente limitazione del potere-dovere all'accertamento formale della figura di reato e al controllo dell'avvenuto pagamento della somma corrispondente all'entità prevista dalla norma e dalle spese di giustizia. Per contro, nell'ipotesi prevista dall'art. 162 *bis* cod. pen., al giudice di merito è riconosciuto un ampio potere discrezionale, con riferimento alla valutazione del fatto materiale, alla sua gravità, alle conseguenze dannose o pericolose ed alla eventuale possibilità di eliminazione delle stesse da parte dell'imputato. Ne consegue che la permanenza di conseguenza dannose o pericolose del reato, eliminabili dal contravventore, viene in evidenza ed ha efficacia ostativa al ricorso - ed all'ammissione - all'oblazione soltanto quando si verte nelle ipotesi previste dall'art. 162 *bis* cod. pen.”.

<sup>10</sup> Come evidenziato dai primi commentatori: AMENDOLA, *Ecreati: primi appunti sulla nuova procedura di eliminazione delle contravvenzioni previste dal D.Lgs n. 152/2006*, in *lexambiente.it*, 20 Luglio 2015; FICCO, *Commento*



In primo luogo, la gran parte delle contravvenzioni ambientali previste dal T.U.A. ha *natura di reato di pericolo presunto*, in cui è esclusa ogni valutazione del giudice sulla gravità della condotta e sulla entità del danno, in quanto l'offensività è insita nella condotta stessa ed è presunta per legge, poiché lede l'interesse della pubblica amministrazione al controllo preventivo sulle attività potenzialmente inquinanti (per i reati che puniscono la mancanza di autorizzazione)<sup>11</sup>, ovvero al rispetto delle prescrizioni indicate nel titolo abilitativo quale condizione per il regolare esercizio dell'attività autorizzata, nel qual caso, *“la sanzione penale è giustificata dal pericolo di inquinamento dell'ambiente attraverso condotte che l'esperienza ha rivelato capaci di produrre; sicché la norma funge da ostacolo, prevenendo il rischio di una concreta offesa al bene ambiente da parte dell'esercente un'attività autorizzata che, violando, anche se colposamente, le prescrizioni dell'autorizzazione di cui è munito, potrebbe determinare un concreto pericolo di compromissione dell'ambiente”*<sup>12</sup>.

Tali caratteristiche attengono, però, al rapporto tra le contravvenzioni ambientali ed il c.d. *“danno criminale”* cioè alle modalità di aggressione o di messa in pericolo dell'ambiente quale bene giuridico protetto.

Al contrario, ai fini della ammissibilità della procedura, occorre effettuare una *valutazione nella fattispecie concreta*, per verificare se l'attività posta in essere, anche se relativa a reato di pericolo presunto, rechi effettivamente danno, o pericolo concreto di danno all'ambiente (ad esempio, un'attività non autorizzata potrebbe essere svolta nel rispetto delle condizioni di gestione previste dalla legge; od, al contrario, la violazione di una prescrizione dell'autorizzazione, pur riguardando un aspetto formale, potrebbe causare vizi gestionali che, per le ricadute sul concreto esercizio dell'attività, possono comportare un pericolo non presunto, ma effettivo, per l'ambiente).

Nello svolgimento di tale valutazione vanno considerate altre previsioni della parte VI-bis ed in particolare il comma 3 dell'art. 318-ter per il quale *“con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose”* e l'art. 318-septies, comma 3, il quale, riproducendo l'art. 24, comma 3, D.lgs. n. 758/1994, prevede che *“l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della*

---

*alla nuova Parte VI-bis del D.Lgs n. 152/2006, ne “I nuovi reati ambientali”, speciale de Il Sole 24 Ore, 8 luglio 2015; MAGLIA, Prime considerazioni in merito alla nuova Parte VI-bis, D.Lgs n. 152/2006, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 21 luglio 2015; RAMACCI, Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 8 giugno 2015.*

<sup>11</sup>Cfr., *ex multis*, Cass. pen., sez. III, n. 3199/2015, in tema di scarichi di acque reflue industriali senza autorizzazione, n. 7392/1995, in tema di gestione di discarica non autorizzata e n. 192/2013, in tema di costruzione di impianto che genera emissioni in atmosfera senza autorizzazione.

<sup>12</sup>Cass. pen., sez. III, n. 21463/2015, in tema di violazione del divieto di scarico extra tabellare; per analoghe affermazioni, v., *ex multis*, sez. III, n. 24334/2014, in tema di violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione ad emissioni in atmosfera (nella specie, omessa tenuta del registro in cui annotare i consumi di prodotto verniciante).



*contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162-bis del codice penale".*

Entrambe le norme, quindi, prevedono ipotesi di danno e/o di pericolo che non precludono l'accesso alla procedura, ma che, al contrario, lo consentono; trattasi, evidentemente, di situazioni di minore intensità rispetto a quelle preclusive della procedura estintiva.

Diventa, allora, necessario individuare queste ultime, quale parametro di riferimento per poi stabilire il minor livello di intensità che consente l'accesso al sistema delle prescrizioni.

Per quanto riguarda il riferimento nell'art. 318-bis alle risorse ambientali, sembra immediato il collegamento con le *nozioni di danno ambientale e di minaccia imminente* previste, rispettivamente, dagli artt. 300 e 302, comma 7, T.U.A., che si riferiscono a specie ed habitat naturali protetti, acque e terreno e per le quali è previsto un autonomo sistema di tutela e di riparazione, incompatibile con quello di cui al titolo VI-bis.

Solo, quindi, in presenza di situazioni di minor lesione alle risorse ambientali o di pericolo non imminente può ricorrersi alla speciale procedura.

Per quanto riguarda le *risorse urbanistiche o paesaggistiche protette* il cui danno o messa in pericolo preclude il ricorso al sistema prescrizionale, occorre considerare che le contravvenzioni previste dal T.U.A. hanno in ogni caso interferenza con le risorse ambientali e che queste, pertanto, costituiscono parametri di riferimento da tenere comunque presenti; si tratta, quindi, di *valori ulteriori* da tenere in considerazione non in alternativa a quelli strettamente ambientali, ma solo in via eventuale ed integrativa, quando la lesione alle risorse ambientali non sia particolarmente intensa, ma la particolare localizzazione dell'attività illecita o le specifiche modalità del suo svolgimento possano invece raggiungere una soglia di compromissione o di messa in pericolo del paesaggio o dell'assetto urbanistico tale da precludere il ricorso alla procedura estintiva<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Una diversa soluzione è prospettata da PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015...*, cit., il quale dopo aver posto la questione se il legislatore, nel riferirsi alle "risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette", abbia inteso richiamare la categoria formale delle aree e dei beni sottoposti a vincolo o a speciale regime di tutela o abbia impiegato quella locuzione in modo onnicomprensivo per alludere cioè al bene "ambiente" tutelato dalla normativa, osservando che "la scelta tra le due opzioni non è facile, in quanto, ritenendo che la valutazione selettiva dell'assenza di danno (e del pericolo concreto di danno) debba farsi solo se il fatto è commesso all'interno di una delle risorse specificamente tutelate dalla legge, ci si deve chiedere quale disciplina vada applicata quando il fatto è all'esterno di una di queste aree (ad esempio, l'abbandono di un consistente carico di rifiuti, tale da deturpare in concreto il sito collocato ad una distanza superiore dai 150 mt. da un'acqua pubblica)", ritiene debba essere sicuramente esclusa l'interpretazione secondo cui, in caso di violazione commessa in area "comune", è impossibile impartire la prescrizione, giacché sarebbe incostituzionale una disciplina che preveda un trattamento di favore per le situazioni più gravi,



#### 4. Mancanza di titolo abilitativo e prescrizioni

Molte delle contravvenzioni alle quali è applicabile la speciale procedura estintiva riguardano lo svolgimento di una attività senza autorizzazione.

Occorre chiedersi se tali ipotesi siano suscettibili di imposizione di una prescrizione.

La risposta è negativa per diverse ragioni<sup>14</sup>.

In primo luogo, tali contravvenzioni non sanzionano lo svolgimento di un'attività senza preventiva richiesta di autorizzazione, ma puniscono tale svolgimento in assenza di titolo.

Pertanto, non consistendo l'attività illecita nella omessa richiesta, una prescrizione che si limitasse ad ingiungere di presentarla sarebbe inidonea, in quanto eccentrica rispetto alla "ratio" punitiva: la presentazione di domanda di autorizzazione non determinerebbe, infatti, né la cessazione del reato né il venir meno gli effetti della condotta già realizzata.

Parimenti sarebbe inidonea una prescrizione con cui al contravventore sia soltanto ingiunto di mettersi in regola entro un certo termine, in quanto egli non è nella condizione di "eliminare" efficacemente l'illecito, dipendendo il rilascio dell'autorizzazione dalle valutazioni e dai tempi di esame della P.A.

La soluzione negativa, del resto, è in linea con l'orientamento della giurisprudenza<sup>15</sup> secondo cui *"nel settore ambientale, l'autorizzazione svolge non solo una funzione abilitativa cioè di rimozione di un ostacolo all'esercizio di alcune facoltà, ma assume anche un ruolo di controllo del rispetto della normativa e dei correlati standards e consente il cosiddetto monitoraggio ecologico, perciò la*

---

affermando che "analoghe perplessità derivano però dall'interpretazione opposta e cioè che il passaggio alla procedura prescrizionale sarebbe comunque obbligato stante la mancata esplicita previsione della necessità di una valutazione preventiva della gravità dell'illecito: l'automatismo appare irrazionale tenuto conto che lo stesso fatto (come nell'esempio sopra formulato), lesivo in concreto dell'ambiente e non soltanto in via presuntiva, subisce un trattamento diverso a seconda che sia stato commesso in un'area sottoposta a speciale regime di protezione oppure no", per concludere che il rinvio alle "risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette" è "solo un modo (*enfatico*) per alludere al bene dell'ambiente".

<sup>14</sup> Condivise sostanzialmente da tutti i commentatori. Cfr., in particolare, AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal D.Lgs. 152/2006...*, cit., PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015...*, cit., e VITA, *La procedura estintiva dei reati contravvenzionali del D.Lgs. 152/2006 introdotta dalla l. n. 68/2015: analisi e riflessioni*, cit..

<sup>15</sup> Cass. pen., sez. III, n. 3589/1996.



*mancanza di detto provvedimento incide su alcuni interessi protetti dal precetto penale. Perciò l'omessa valutazione della P.A. impedisce quella conoscenza ed informazione ambientale e quel controllo sull'attività cui sono deputati il procedimento autorizzatorio e le relative sanzioni in caso di disobbedienza a questi precetti, comportando perciò una effettiva conseguenza pericolosa, in quanto conoscenza ed informazione sono strumenti necessari per la prevenzione. Pertanto solo dopo aver ottenuto il provvedimento autorizzatorio può affermarsi che sono venute meno le conseguenze pericolose eliminabili dal contravventore, onde è possibile richiedere l'oblazione cosiddetta facoltativa, mentre le importanti funzioni svolte dall'autorizzazione nel campo ambientale escludono la possibilità che il successivo rilascio abbia efficacia sanante di una situazione antigiuridica e pericolosa venutasi a creare a causa di un comportamento omissivo e commissivo dell'agente".*

Altra questione è se, *una volta ottenuta l'autorizzazione*, il contravventore possa essere ammesso a pagare l'oblazione ridotta. La soluzione dipende dall'ammissibilità all'accesso per le contravvenzioni a condotta c.d. esaurita (*infra*).

Diverso è il caso di attività attivabili *mediante comunicazione* (ad es. recupero di rifiuti), in quanto la sua presentazione, decorso un certo periodo, in assenza di divieto da parte della P.A., consente l'inizio dell'attività stessa, per cui sono predeterminabili termini per la regolarizzazione e la sua verifica nel tempo.

In ogni caso, in presenza di illeciti dipendenti dalla mancanza di titolo abilitativo, sarebbe *inidonea una prescrizione consistente nella mera ingiunzione di interrompere l'attività*, sia perché tale obbligo discende direttamente dalla legge, sia perché le norme di settore già prevedono procedimenti amministrativi finalizzati a far cessare le attività formalmente non in regola.

## **5. I casi di impossibilità materiale o giuridica di emanare la prescrizione**

La prescrizione, una volta ritenute sussistenti le condizioni previste dall'art. 318-*bis*, deve *necessariamente essere impartita* e non costituisce una mera facoltà dell'organo di vigilanza.

L'obbligatorietà ha il suo fondamento nell'art. 318-*ter* T.U.A. che, nell'usare il verbo "*impartisce*" e non la formula "può impartire", esclude ogni spazio di discrezionalità dell'organo di vigilanza.



Vi sono però situazioni in cui è materialmente o giuridicamente impossibile impartire una prescrizione.

Sotto il primo profilo viene in evidenza l'ipotesi di *spontanea ed autonoma eliminazione dell'illecito ad opera del contravventore*.

L'impossibilità giuridica riguarda invece il caso di *contravvenzioni istantanee*, in cui la violazione ha già compiutamente leso il bene giuridico protetto (si pensi all'inosservanza dell'obbligo di comunicare preventivamente l'attivazione di un impianto accertata in un momento successivo); ovvero l'ipotesi in cui il contravventore non ricopra più, all'atto dell'accertamento, una carica che lo metta nella condizione di potere eliminare l'illecito.

L'esame di tali situazioni deve prendere le mosse dal *concetto di regolarizzazione* che, secondo la Circolare del Ministero del lavoro 27 febbraio 1996, n. 25, deve intendersi come “*la possibilità per il trasgressore di elidere situazioni illecite non completamente esaurite e non già il mero intervento proteso a far solo cessare gli effetti permanenti di un fatto o comportamento che ha comunque determinato conseguenze od eventi che, di per sé, sono dettati dall'ordinamento e vanno necessariamente perseguiti in caso di accadimento*”, con la conseguenza che “*la prescrizione deve essere omessa, in quanto improduttiva degli effetti voluti, tutte le volte in cui il reato non sia suscettibile di sanatoria nel senso sopra precisato e quando sussiste l'impossibilità concreta per il contravvenuto di eseguire la regolarizzazione della situazione illecita accertata ovvero quando il soggetto contravvenuto non ha i poteri o i mezzi occorrenti a provvedere alla regolarizzazione del fatto*”.

Nell'ipotesi di spontanea regolarizzazione da parte del contravventore si era posta la questione se il contravventore potesse comunque essere ammesso, previo pagamento della somma dovuta, al procedimento di definizione in via amministrativa previsto dagli articoli 20 e ss. del D.lgs. n. 758/1994.

La soluzione affermativa prese le mosse dalla sentenza 18 febbraio 1998, n. 19, con cui la Corte costituzionale dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, del D.lgs. n. 758/1994<sup>16</sup>, nella parte in cui “non prevede che possano essere ammessi alla definizione in via amministrativa, con conseguente dichiarazione di estinzione del reato, coloro i quali abbiano regolarizzato la violazione prima che l'autorità di vigilanza abbia impartito la prescrizione, abbiano regolarizzato la violazione nonostante l'organo di vigilanza abbia omesso di impartire la prescrizione, ovvero l'abbia impartita senza osservare le forme legislativamente richieste”, affermando che entrambe le ragioni che ispirano la disciplina del D.lgs. n. 758 (da un

---

<sup>16</sup>Cui corrisponde l'art. 318-*septies* T.U.A.



lato ad *assicurare l'effettività* dell'osservanza delle misure di prevenzione e di protezione in tema di sicurezza e di igiene del lavoro, dall'altro conseguire una consistente *deflazione processuale*), ricorrono nel caso in cui il contravventore abbia spontaneamente e autonomamente provveduto a eliminare le conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione prima o, comunque, indipendentemente dalla prescrizione dell'organo di vigilanza<sup>17</sup>.

Tali argomentazioni furono riprese dalla Corte costituzionale con le ordinanze 16 dicembre 1998, n. 416 e 28 maggio 1999, n. 205, che dichiararono la manifesta infondatezza di numerose questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, D.lgs. n. 758, cit. nella parte in cui non prevede l'obbligo dell'organo di vigilanza di ammettere obbligatoriamente il contravventore al pagamento in sede amministrativa di una somma pari al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la violazione anche nel caso in cui non venga impartita alcuna prescrizione per la materiale impossibilità della sua emanazione.

Le ordinanze facevano riferimento a varie ipotesi: reato già consumato e non ottemperabile; casi in cui l'impossibilità di impartire la prescrizione era stata ricollegata al tipo di violazione di natura procedurale, per la quale non poteva essere adottato alcun provvedimento atto a rimuovere la violazione contestata; ovvero reati nei cui confronti era comunque venuta meno la situazione antigiusuridica che aveva dato origine alla violazione contestata.

A tali principi fece seguito l'art. 15 del D.lgs. n. 124/2004, che estese la procedura di cui al D.lgs. n. 758/1994 alle contravvenzioni in materia di lavoro e legislazione sociale la cui applicazione è affidata alla vigilanza della direzione provinciale del lavoro, prevedendone l'applicazione “*anche nelle ipotesi in cui la fattispecie è a condotta esaurita, ovvero nelle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione*”.

Facendo leva su tale previsione la successiva giurisprudenza in materia di sicurezza sul lavoro ha ritenuto applicabile la procedura di estinzione anche in presenza di condotte comunque “esaurite”<sup>18</sup>.

Esaminando la questione con riferimento al titolo VI-bis, si era però osservato come la giurisprudenza avesse riprodotto in modo tratteggiato il testo di legge, senza adeguato confronto con quanto affermato dalla Corte costituzionale e senza precisare i contorni del concetto di condotta

---

<sup>17</sup>Al “*dictum*” della Corte costituzionale si è allineata Cass. pen., sez. III, n. 9478/2005, secondo cui, “quando l'organo di vigilanza non abbia impartito al contravventore alcuna prescrizione, per la già avvenuta spontanea regolarizzazione, il procedimento penale non subisce alcuna sospensione, in quanto il contravventore può chiedere comunque di essere ammesso all'oblazione in sede amministrativa nei termini previsti dall'art. 21 D.lgs. n. 758 del 1994, ovvero può, in seguito, avvalersi dell'oblazione in sede giudiziaria, ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen e dell'art. 24 del citato D.lgs.”.

<sup>18</sup> Cass. pen., sez. III, n. 34900/2007, n. 34750/2011, n. 37228/2015 e n. 2257/2018.



esaurita al fine di includervi anche i reati istantanei in materia di sicurezza sul lavoro già perfezionatisi.

Avevamo rilevato<sup>19</sup> come la formula della norma fosse ambigua, stante la presenza della congiunzione “*ovvero*”, la quale richiede di verificare se essa abbia carattere meramente *esplicativo* (nel senso di spiegare che le situazioni a condotta esaurita sono quelle in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente all'emanazione della prescrizione) od *alternativo* (nel senso che tali situazioni si aggiungono, appunto alternativamente, a quelle a condotta esaurita in senso stretto, consistenti nei reati istantanei).

Opzione che si risolve nella valutazione se l'art. 15 cit. abbia portata ricognitiva ovvero innovativa<sup>20</sup>.

In tale secondo caso ponevamo l'ulteriore questione – risolvendola negativamente nel senso di seguito indicato – se la norma fosse espressione di un principio di carattere generale in base al quale sono suscettibili di estinzione agevolata anche i reati ambientali di carattere istantaneo a condotta c.d. esaurita o comunque nei quali sia impossibile impartire una prescrizione<sup>21</sup> (mentre non avevamo dubbi, ricorrendo la stessa “*ratio*”, che “*ove risultasse che le conseguenze dannose o pericolose sono venute meno grazie ad un comportamento volontario dell'autore dell'infrazione, o che il medesimo vi ha posto comunque rimedio, anche successivamente al momento di consumazione del reato, il contravventore – previa valutazione da parte dell'autorità giudiziaria della natura e delle concrete modalità di realizzazione della violazione contestata – possa*

---

<sup>19</sup>Cfr. il NOSTRO, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (titolo VI bis TUA)*, cit.

<sup>20</sup> Conforme PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015: non mancano dubbi interpretativi*, cit.

<sup>21</sup> In senso contrario anche AMENDOLA, *Contravvenzioni ambientali a condotta esaurita e procedura estintiva della legge 68/2015*, in *lexambiente.it*, 16 febbraio 2018 per il quale, “*anche dal punto di vista puramente logico, se una procedura estintiva si fonda sulla emanazione (anche solo potenziale) di una prescrizione tesa a ristabilire la legalità violata e su un comportamento virtuoso in tal senso (anche prima o senza la emanazione della prescrizione) del contravventore, come la si può applicare se mancano totalmente entrambi questi presupposti?. Anche perché, diversamente opinando, appare evidente che, in realtà, così si introduce, in via interpretativa, nella normativa una nuova e speciale causa di oblazione per i reati a condotta esaurita, ammettendo il contravventore, direttamente e semplicemente, a pagare una somma inferiore a quella prevista in via ordinaria dall'art. 162 bis c.p. Ed è certamente significativo notare, a questo proposito, che proprio l'art. 162-bis, viene richiamato espressamente, già con riduzione della sanzione, dall'art. 318-septies, comma 3, in caso di adempimento difforme; e cioè pur sempre, tuttavia, in presenza dei presupposti base (prescrizione e comportamento virtuoso) per la applicazione della procedura estintiva”.*



*comunque essere ammesso, dopo avere provveduto al pagamento della somma dovuta, al procedimento di definizione in via amministrativa*<sup>22</sup>, previsto dalla nuova parte sesta-bis T.U.A.).

Entrambe le questioni, con specifico riferimento alla materia ambientale, sono state esaminate da Cass. Pen., sez. III n. 36405/2019, secondo cui:

1) il D.lgs. n. 124 del 2004, art. 15, comma 3, si riferisce tanto alle condotte esaurite - come tali dovendosi intendere tutte le condotte prive di conseguenze dannose o pericolose per cui risulti inutile o impossibile impartire prescrizioni al contravventore - quanto alle ipotesi in cui il contravventore abbia spontaneamente e volontariamente regolarizzato l'illecito commesso.

2) la norma è riferibile anche alla procedura estintiva delle contravvenzioni in materia ambientale prevista dal D.lgs. n. 152 del 2006, art. 318-bis, e ss. che dunque è applicabile anche nel caso in cui, previo accertamento dell'assenza di danno o pericolo concreto di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette, l'autorità amministrativa di vigilanza competente non abbia impartito prescrizioni per regolarizzare la situazione di fatto che integra la contravvenzione accertata.

L'ampia portata dell'art. 15 viene fondata, oltre che sull'interpretazione letterale della norma, anche sulla funzione deflattiva dell'istituto e sulla intrinseca ragionevolezza della soluzione, tanto nei reati ambientali quanto nelle violazioni in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, in quanto *“impedisce di applicare un trattamento peggiorativo al soggetto che abbia commesso un illecito di limitata gravità, perché istantaneo e non produttivo di conseguenze dannose o pericolose, rispetto al contravventore che - pur avendovi spontaneamente posto rimedio - abbia commesso un illecito dannoso o pericoloso per l'ambiente o per la sicurezza dei lavoratori: se quest'ultimo soggetto può beneficiare della procedura estintiva di cui al D.lgs. n. 152 del 2006, art. 318 bis, e ss. e D.lgs. n. 756 del 1994, art. 20, e ss. tanto più la procedura in questione deve essere riconosciuta in capo al contravventore che abbia commesso una violazione meno grave - perché istantanea e privo di conseguenze - ed abbia correttamente proceduto al pagamento delle sanzioni amministrative imposte dall'autorità di vigilanza”*.

Affermazione giustamente contrastata<sup>23</sup> sia con il rilievo che la Corte costituzionale esclude la funzione esclusivamente deflattiva dell'istituto, ritenendola comunque secondaria rispetto a quella preminente di carattere premiale, sia rilevando come nella materia ambientale *“le nuove disposizioni si applicano alle ipotesi contravvenzionali che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette e*

<sup>22</sup>Così Corte cost., ord., n. 205/1999.

<sup>23</sup>PAONE, *Per la Cassazione la procedura di estinzione dei reati prevista dagli artt. 318 bis ss.d.lgs. 152/06 si applica a tutti i casi di condotta esaurita*, nota a Cass. Pen., Sez. III n. 36405/2019, in *lexambiente.it*, 4 ottobre 2019.



*pertanto non è affatto scontato che a quel contravventore potrebbe essere impartita una prescrizione di regolarizzazione. Così opinando, viene meno il motivo per equiparare all'adempimento indotto quello spontaneo. Tutto ciò senza considerare che, secondo la migliore interpretazione, la procedura estintiva è applicabile solo alle contravvenzioni punite con la sola ammenda o con la pena alternativa che corrispondono alle situazioni in cui, tendenzialmente, il fatto non è produttivo di danno ambientale. Anche per questa via, si svuota dunque di rilevanza il secondo termine del confronto operato dalla Cassazione per riconoscere in capo al contravventore, che abbia commesso una violazione meno grave, in quanto priva di conseguenze, il diritto ad essere ammesso al pagamento della sanzione dall'autorità di vigilanza”.*

Perplessità suscita poi l'affermata applicabilità dell'art. 15 alla procedura estintiva delle contravvenzioni in materia ambientale prevista dal titolo VI-bis T.U.A., non soltanto per la diversa portata rispetto al D.lgs. n. 758 (che è applicabile a tutte le contravvenzioni in materia di lavoro, mentre il titolo VI-bis si applica solo a quelle previste dal T.U.A. che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette), ma soprattutto per la diversa intensità tra la materia della sicurezza sul lavoro e quella ambientale del pericolo che giustifica l'incriminazione dei fatti illeciti come contravvenzioni: nelle prima, infatti, viene messa in pericolo la salute e la sicurezza dei lavoratori addetti ad una determinata macchina, impianto o stabilimento, mentre in campo ambientale il pericolo riguarda il bene diffuso e collettivo dell'ambiente<sup>24</sup>, con la conseguenza che la residuale funzione deflattiva del sistema di estinzione ha carattere recessivo rispetto alle istanze di punizione per i reati non suscettibili di regolarizzazione che, in quanto tali, compromettono in modo irreversibile il bene protetto assumendo all'evidenza carattere di maggiore gravità.

Sembra allora eccessiva la piena apertura della praticabilità della procedura estintiva alle contravvenzioni ambientali a condotta esaurita.

Appare invece preferibile confermare l'orientamento che si fonda sulla distinzione tra l'esaurimento della condotta e l'eliminazione delle conseguenze prodotte dalla condotta esaurita<sup>25</sup>.

Tenendo presente tale distinzione e valorizzando il carattere premiale della disciplina (deflattività sì, ma condizionata alla riparazione) deve ritenersi che la procedura estintiva è attivabile solo per quei reati per i quali è possibile una effettiva regolarizzazione: soluzione all'evidenza praticabile

---

<sup>24</sup> La diversità di struttura tra le due categorie di illeciti viene evocata, senza specifiche spiegazioni, da AMENDOLA, *Ecoreati: primi appunti sulla nuova procedura di eliminazione delle contravvenzioni previste dal D.lgs. n. 152/2006*, cit.

<sup>25</sup> Cfr. il NOSTRO, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (titolo VI bis TUA)*, cit.



non soltanto nei reati permanenti ed ancora in atto<sup>26</sup>, ma anche nei reati di carattere istantaneo ad effetti permanenti, nei quali cioè il bene giuridico è stato già irreversibilmente leso, ma è ancora possibile operare un intervento riparatorio<sup>27</sup> (ad esempio lo *stoccaggio dei rifiuti*, che “è reato istantaneo ad effetti permanenti, poiché si realizza al momento in cui viene compiuta l'attività iniziale di conservazione, costituendo la mancata rimozione in "post-factum" non annoverabile nell'ambito dell'elemento oggettivo dell'illecito”<sup>28</sup>, ovvero *l'abbandono incontrollato di rifiuti*, che “ha natura istantanea con effetti permanenti, in quanto presuppone una volontà esclusivamente dismissiva dei rifiuti che, per la sua episodicità, esaurisce i propri effetti al momento della derelizione”<sup>29</sup>).

---

<sup>26</sup> Come ritiene AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal D.lgs. 152/2006...*, cit..

<sup>27</sup> Conforme PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la l. 68/2015...*, cit..

<sup>28</sup> Cass. pen., sez. III, n. 3430/1993.

<sup>29</sup> Cass. pen., sez. III, n. [7386/2015](#), che invece attribuisce al reato di deposito incontrollato, integrato dal mancato rispetto delle condizioni dettate per la sua qualificazione come temporaneo, natura permanente, perché la condotta riguarda un'ipotesi di deposito "controllabile" cui segue l'omessa rimozione nei tempi e nei modi previsti dall'art. 183, comma primo, lett. bb), D.lgs. n. 152 del 2006, la cui antigiuridicità cessa con lo smaltimento, il recupero o l'eventuale sequestro.



## **Il reato di trasporto di rifiuti (art. 256, 1° comma, d.lgs. 152/06): istantaneità vs permanenza**

### **The crime of transportation of waste (art. 256, 1st paragraph, d.lgs. 152/06): instantaneousness vs permanence**

**di Vincenzo PAONE**

**Abstract.** Nel contributo si critica l'impostazione della Cassazione che qualifica la fattispecie del trasporto abusivo di rifiuti (art. 256, 1° comma, d.lgs. 152/06) come un reato istantaneo o, al più, eventualmente abituale e se ne afferma invece la natura permanente. Si prospettano altresì alcuni inconvenienti derivanti dall'inquadramento tradizionale in relazione alla prescrizione del reato, alla competenza per territorio e all'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

**Abstract.** The paper criticizes the Court of Cassation which qualifies the case of the illegal transport of waste (art. 256, 1st paragraph, Legislative Decree 152/06) as an instantaneous or, at the most, possibly habitual offense and instead affirms its nature permanent. Furthermore some drawbacks are highlighted from the traditional framework in relation to the prescription of the crime, jurisdiction over the territory and the application of the cause of non-punishment for particular tenuity of the fact.

**Parole chiave:** gestione dei rifiuti; trasporto; occasionalità e pluralità degli atti; istantaneità; abitudine; permanenza

**Key words:** waste management; Transport; occasionality and plurality of acts; instantaneity; habitual; stay



**SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Analisi del dato normativo. – 3. La posizione della giurisprudenza più recente. – 4. Gli indici probatori della non assoluta occasionalità del trasporto. – 5. Il soggetto attivo del reato. – 6. Ultimi sviluppi della giurisprudenza di legittimità. – 7. Criticità connesse alla qualificazione del reato in termini di reato istantaneo/eventualmente abituale.**

## 1. Premessa

Il tema della natura istantanea o permanente della contravvenzione di cui all'art. 256, 1° comma, d.leg. 152/06, con particolare riferimento alla fattispecie del trasporto abusivo, ha sempre attirato la nostra attenzione<sup>1</sup> perché non ci ha mai convinto l'orientamento della Suprema Corte secondo cui la contravvenzione di cui all'art. 256, comma 1, d.leg. 152/06 costituisce un reato istantaneo, in quanto si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica, sicché è sufficiente un unico trasporto ad integrare la fattispecie incriminatrice (così Cass. 13 aprile 2010, Hrustic, Rv. 247605<sup>2</sup>). Con l'ulteriore precisazione (dovuta a Cass. 30 novembre 2006, Gritti, Rv. 236326) che il reato ha carattere istantaneo a meno che, nel caso in cui la condotta è ripetuta, non si configuri come reato eventualmente abituale<sup>3</sup>, per evitare un aggravamento sanzionatorio che sembra obiettivamente eccedente rispetto alla portata offensiva della condotta<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>Ci permettiamo di rinviare ad alcuni nostri contributi sull'argomento: *Un trasporto occasionale di rifiuti è sempre sufficiente per integrare la fattispecie incriminatrice?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2014, 346; *Occasionalità della condotta di trasporto dei rifiuti e sussistenza del reato di gestione abusiva*, in *Foro it.*, 2017, II, 667; *Gestione abusiva di rifiuti e occasionalità della condotta: quando si configura il reato*, in *Ambiente e sviluppo*, 2017, 103; *Il reato di gestione abusiva di rifiuti e l'occasionalità della condotta*, in [Lexambiente.it](http://Lexambiente.it), 2016.

<sup>2</sup> Si segnala che, in pari data, la terza sezione si era espressa nello stesso senso con le sentenze Omerovic, inedita e Pireddu, *Foro it.*, 2011, II, 106.

La tesi propugnata in queste decisioni era comunque in contrasto con una delle poche pronunce emesse all'indomani dell'entrata in vigore del d.p.r. n. 915/82, in cui si è stabilito che non rientri nel concetto di smaltimento di rifiuti penalmente rilevante la raccolta, il trasporto e lo scarico di rifiuti allorché tale attività sia episodica, non assistita cioè dai caratteri della imprenditorialità e della continuità (Cass. 21 novembre 1989, Peretti, *Foro it.*, 1990, II, 702).

In senso analogo, Cass. 5 novembre 1993, Leonardi, *Giust. pen.*, 1994, II, 172, ha sostenuto che l'occasionale distruzione di rifiuti speciali, concretatasi in un singolo episodio, non integra la contravvenzione ex art. 25, 2° e 3° comma, d.p.r. n. 915/82.

<sup>3</sup> Come è noto, il reato eventualmente abituale ricorre quando la norma penale ammette la reiterazione di più fatti omogenei attribuendo però rilevanza, allo stesso titolo, sia al fatto singolo che alla ripetizione intervallata nel tempo della stessa condotta.



Si colgono in queste prime pronunce le suggestioni di chi in dottrina, commentando il d.leg. 22/97, si era espresso <sup>5</sup> sostenendo che le attività di raccolta e trasporto effettuate in difetto di iscrizione integrano il reato di cui all'art. 51, 1° comma; che il reato si consuma nel momento e nel luogo in cui viene effettuata per la prima volta l'attività svolta in assenza di iscrizione; che, in caso di trasporto di rifiuti, il reato si consuma nel momento in cui esso ha avuto inizio.

In termini analoghi, è stato osservato <sup>6</sup> che «il reato di svolgimento di un'attività in assenza della necessaria iscrizione si consuma nel momento e nel luogo in cui viene compiuta per la prima volta l'attività stessa. In particolare, quanto al trasporto di rifiuti in assenza di iscrizione, che "ha natura di reato istantaneo e non abituale, in quanto si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica, essendo sufficiente un unico trasporto ad integrare la fattispecie incriminatrice", luogo di consumazione è quello in cui il trasporto ha avuto inizio».

Più articolata è stata la posizione di altra dottrina <sup>7</sup> che ha messo in luce che «...Gli illeciti che si concretizzano nell'esercizio dell'attività di raccolta e di trasporto in difetto della prescritta iscrizione si perfezionano nel momento e nel luogo in cui viene effettuata per la prima volta la suddetta attività ovvero, più precisamente, nel momento e nel luogo in cui la raccolta ed il trasporto hanno avuto inizio. Le ipotesi in oggetto, peraltro, parrebbero riconducibili alla categoria dei reati eventualmente abituali, nel senso che, pur potendo l'illecito perfezionarsi anche in virtù di un'unica condotta abusiva, l'eventuale reiterazione della stessa darebbe pur sempre luogo ad un solo reato. Le attività cui il legislatore attribuisce rilevanza penale con le fattispecie in oggetto risultano, infatti, per lo più caratterizzate, nella realtà empirico-criminologica, proprio da una certa ripetizione nel tempo di talchè il ricorso alla figura del reato abituale consentirebbe di mitigare il rigore

---

Ne deriva che la figura del reato eventualmente abituale è caratterizzata dal fatto che può realizzarsi ed è già «perfetto» anche solo con l'attuazione di una singola condotta: tale approccio però non persuade perché, come meglio spiegheremo nel testo, il presupposto in questione non è integrato in quanto un isolato, occasionale fatto di trasporto non è sufficiente per consumare il reato.

<sup>4</sup> In questo stesso senso, v. Cass. 11 ottobre 2016, Halilovic Malina, Rv. 268566; 16 marzo 2017, Giachino, n. 18398, *Foro it.*, 2017, II, 510; 22 marzo 2017, Pm c/o Roagna, n. 20241, inedita; 16 marzo 2017, Bulgarini, n. 34522, inedita; 5 aprile 2017, Dentice, Rv. 270255; 16 gennaio 2019, n. 8966, Bonato, inedita.

<sup>5</sup> PIETRINI, *Commento agli artt. 50 e 51 d.lg. 22 del 1997*, in PALAZZO-PALIERO, (a cura di) *Commentario breve alle leggi penali complementari*, Padova, 2003, 122.

<sup>6</sup> FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, 2 ed., Milano, 2011, 297. Lo stesso A., in una successiva opera, *La tutela penale dell'ambiente, aggiornato alla legge sui nuovi delitti ambientali (l. 22 maggio 2015 n. 68)*, Milano, 2015, 418, ha invece osservato che «In realtà, la gestione abusiva può svolgersi in un unico contesto spazio-temporale, ma può essere anche reiterata nel tempo, per cui sembra preferibile ritenere che trattasi di reato eventualmente permanente».

<sup>7</sup> BERNASCONI, *Articolo 256, comma 2*, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali* (a cura di GIUNTA), 2 ed., Padova, 2007, 219-220.



sanzionatorio cui si perverrebbe, invece, riconoscendo autonomo disvalore - attraverso la disciplina del concorso di reati - ad ogni singola condotta tipica»<sup>8</sup>.

Senza insistere sulle connessioni tra le prime decisioni della Suprema Corte e l'opinione della dottrina, va ricordato che, nella giurisprudenza successiva, si è riprodotta, spesso attraverso il solo richiamo dei precedenti, la tesi che il trasporto di rifiuti, anche se effettuato occasionalmente, rientri sempre nella fattispecie criminosa dell'art. 256, 1° comma<sup>9</sup>.

Alle stesse conclusioni la Corte suprema è pervenuta esaminando il delitto previsto dall'art. 6, 1° comma, lett. d), l. 210/08. Infatti, Cass. 17 ottobre 2013, Carlino, Rv. 257631<sup>10</sup>, ha sostenuto che il delitto di cui trattasi ripete le caratteristiche tipiche della contravvenzione di cui all'art. 256 d.leg. 152/06 sulla cui falsariga è modellato e perciò è sufficiente un unico trasporto per integrare il reato.

Prima di proseguire nell'analisi della giurisprudenza, ci pare necessario svolgere le prime puntualizzazioni che potranno essere utili anche in prosieguo.

---

<sup>8</sup> La stessa voce dottrina, parlando degli illeciti incentrati sull'esercizio abusivo dell'attività di recupero e di smaltimento, ha osservato che «si perfezionano con il compimento, in violazione del procedimento amministrativo di controllo, di una qualunque delle condotte indicate, rispettivamente, negli allegati B e C alla parte quarta dlgs. 152 del 2006... Del tutto condivisibile sembrerebbe allora l'opzione interpretativa che ravvisa nei reati *de quibus* degli illeciti permanenti, per lo meno nei casi in cui le attività di smaltimento e recupero assumano, appunto, una certa consistenza temporale o, comunque, siano articolate in diverse fasi tra loro strettamente collegate e tali da dar vita ad un unicum inscindibile».

Orbene, trattandosi di attività «destinate per loro intrinseca natura a protrarsi nel tempo senza soluzione di continuità», non vediamo alcuna sostanziale differenza tra le due tipologie di illecito. In entrambi i casi, il *focus* non è tanto la natura dell'operazione svolta, ma l'effettuazione di una «pluralità di atti coordinati tra loro» che danno per l'appunto vita al fatto tipico punito e cioè lo svolgimento di un'attività abusiva.

<sup>9</sup> Cass. 25 maggio 2011, D'Andrea, Rv. 250674, ha affermato che «la norma contestata punisce anche la condotta illecita occasionale, a differenza di quanto previsto dall'art. 260 stesso decreto, che sanziona la continuità della attività illecita». L'argomento però non è risolutivo perché dà per scontato il principio che è invece oggetto di dimostrazione e cioè che la contravvenzione si perfezioni anche con una condotta occasionale.

V. inoltre Cass. 19 dicembre 2012, Caraccio, *Ambiente e sviluppo*, 2013, 574; Cass. 4 ottobre 2012, De Rosa, *ibid.*, 469; Cass. 24 ottobre 2012, n. 49449, D'Angelo, *inedita*; Cass. 23 gennaio 2013, n. 15617, Massa, *inedita*; Cass. 23 gennaio 2013, n. 24787, Cuomo, *inedita*; Cass. 4 novembre 2014, Guadagno, n. 48015, [Lexambiente.it](http://Lexambiente.it), 2104, con nostro commento *Ci risiamo: per la Cassazione anche un trasporto occasionale di rifiuti è punibile penalmente*.

Cass. 1° luglio 2014, Chiarenza, *Foro it.*, 2015, II, 344, ha ritenuto che gli imprenditori che trasportano i propri rifiuti hanno l'obbligo di iscriversi all'albo nazionale gestori ambientali anche se si tratta di trasporti episodici/occasionali perché l'occasionalità del trasporto non è un requisito previsto dalla normativa per escludere l'obbligo della comunicazione all'albo e pertanto anche un solo trasporto di rifiuti integra il reato di cui all'art. 256, 1° comma.

<sup>10</sup> La sentenza è riportata anche in *Riv. giur. ambiente*, 2014, 346, con nostra nota critica *Un trasporto occasionale di rifiuti è sempre sufficiente per integrare la fattispecie incriminatrice?*.



## 2. Analisi del dato normativo

La discussione della natura della contravvenzione di cui al 1° comma dell'art. 256 deve prendere le mosse dal dato letterale della norma in modo da accertare quale sia, sotto il profilo della condotta, il fatto tipico della fattispecie criminosa <sup>11</sup>.

In primo luogo, va debitamente sottolineata la differente formulazione del 1° e 2° comma dell'art. 256.

Nella fattispecie contemplata dal 2° comma, la condotta materiale è sicuramente imperniata sul compimento di un singolo atto («Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'art. 192, commi 1 e 2») e pertanto non vi può essere alcun dubbio che il reato sia istantaneo.

Nel 1° comma, invece, il legislatore punisce chi effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli artt. 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 <sup>12</sup> per cui, se la condotta fa riferimento allo svolgimento di un'attività <sup>13</sup> e non al compimento di un atto, è difficile, sul piano testuale, affermare che il singolo atto (inteso come operazione di gestione di rifiuti) sia sufficiente per consumare il reato di cui al 1° comma dell'art. 256.

In questa prospettiva, non ha rilievo alcuno che l'atto di trasporto possa avere una durata più o meno lunga, quasi a voler far rientrare nel concetto di «attività» il connotato meramente

---

<sup>11</sup> V. da ultimo sul tema RICCARDI, *Gestione abusiva di rifiuti, occasionalità della condotta e confisca del mezzo ai danni del terzo estraneo*, in *Giurisprudenza Penale*, 2019, 10.

<sup>12</sup> Si noti che anche la rubrica della disposizione, «Attività di gestione di rifiuti non autorizzata», rafforza l'idea che al centro dell'incriminazione non sia stata posta l'esecuzione di un singolo atto, come poteva sostenersi se il legislatore avesse detto «chi raccoglie, trasporta, recupera, smaltisce, commercia ed intermedia» rifiuti.

<sup>13</sup> Ha lumeggiato questo dettaglio NITTI, *La gestione dei rifiuti*, in AA.VV., *Diritto penale dell'ambiente*, Bari, 2006, 270, che ha osservato che «La norma non si limita a richiamare la condotta p. es. abbandona...trasporta, raccoglie, smaltisce o recupera), ma aggiunge una ulteriore qualificazione (effettua attività di raccolta, trasporto etc). Sicchè è richiamata l'attività di gestione, non il singolo atto».



cronologico dell'operazione di trasporto, perché, in ogni caso, secondo l'interpretazione qui avversata, l'atto resterebbe pur sempre «unico».

In secondo luogo, occorre soffermarsi su un profilo forse rimasto in ombra nelle decisioni che affermano che è sufficiente un unico trasporto ad integrare la fattispecie incriminatrice.

Infatti, a differenza della fattispecie prevista dal 2° comma dell'art. 256, che incrimina il fatto illecito in quanto tale senza preoccuparsi del suo carattere «abusivo», il reato di cui al 1° comma consiste nello svolgimento di un'attività di gestione di rifiuti *in difetto di iscrizione* (o comunque senza titolo abilitativo).

Perciò, seguendo la tesi della natura istantanea del reato, si dovrebbe ritenere che l'iscrizione debba essere effettuata prima del compimento di ogni singolo atto di trasporto, mentre è chiaro che la normativa preveda che il titolo sia ottenuto «una volta per tutte» e comunque prima dell'inizio dell'attività.

D'altronde, se guardiamo all'intero sistema dei reati ambientali, nessuno ha mai sostenuto che il titolare di uno scarico di reflui, il titolare di un impianto che emette fumi in atmosfera, il costruttore di un manufatto edilizio, e via dicendo, commettano un reato istantaneo allorché, nei singoli momenti, compiono l'atto descritto dalla norma. E' invece sempre stato sostenuto da dottrina<sup>14</sup> e giurisprudenza che le ipotesi criminose impennate sullo svolgimento di un'attività senza titolo abilitativo danno vita ad un reato permanente che ha un suo preciso momento di inizio e di cessazione per volontà del contravventore.

Anche in ordine ad un'altra tipica contravvenzione posta a tutela dell'ambiente, e cioè il reato di cui all'art. 674 cod. pen., la giurisprudenza ha sostenuto che il reato ha di regola carattere istantaneo ed eventualmente natura permanente: infatti, è ravvisabile la permanenza quando le illegittime emissioni siano connesse all'esercizio di attività economiche e legate al ciclo produttivo (Cass. 9 novembre 2016, n. 1301, La Manna, Rv. 269413). Inoltre, il carattere permanente del reato non si identifica con la ripetitività giornaliera delle emissioni moleste, essendo sufficiente che esse si protraggano, senza interruzioni di rilevante entità, per un apprezzabile lasso di tempo a cagione

---

<sup>14</sup> In argomento, v. RUGA RIVA, *La permanenza nei reati ambientali*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 800 e ID., *Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione*, in questa *Rivista*, n. 3/2019.



della duratura condotta colpevole del soggetto agente (così Cass. 27 gennaio 2012, n. 19637, Ghidini, Rv. 252890).

### 3. La posizione della giurisprudenza più recente

Tornando ora alla giurisprudenza relativa al tema qui trattato, va detto che spunti interessanti si ricavano da tre decisioni della Corte suprema.

Nella prima (Cass. 17 gennaio 2012, Granata, *Ambiente e sviluppo*, 2013, 60), gli imputati avevano eccepito che la nozione di «attività» prevista dalla norma incriminatrice richiede un'attività professionale con un minimo di stabilità e di organizzazione incompatibile con una condotta occasionale ed estemporanea, quale si asseriva essere quella commessa dagli imputati. Il ricorso è stato respinto, ma la Cassazione, in questo frangente, ha osservato che, con il termine attività, deve intendersi «ogni condotta che non sia caratterizzata da assoluta occasionalità» aggiungendo tuttavia che la norma non richiede ulteriori requisiti, quali la professionalità della condotta.

Nella seconda sentenza (Cass. 2 maggio 2013, n. 37357, De Salve, inedita), la Suprema Corte ha osservato che l'art. 256 prevede al 1° ed al 2° comma due distinte ipotesi di reato: nel primo caso, non è sufficiente, ai fini della rilevanza penale, una condotta occasionale, occorrendo invece una *attività, necessariamente organizzata*, di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio o intermediazione di rifiuti; nel secondo caso, è sufficiente l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti.

Infine, Cass. 24 giugno 2014, Lazzaro, Rv. 260266 e *Foro it.*, 2015, II, 79, ha asserito che la condotta sanzionata dall'art. 256, 1° comma, è riferibile a chiunque svolga, in assenza del prescritto titolo abilitativo, un'attività rientrante tra quelle assenti ai sensi degli art. 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 medesimo decreto, svolta anche di fatto o in modo secondario o consequenziale all'esercizio di un'attività primaria diversa che richieda, per il suo esercizio, uno dei titoli abilitativi indicati e che *non sia caratterizzata da assoluta occasionalità*.



Ebbene, Cass. 7 gennaio 2016, P.M. in proc. Isoardi, Rv. 265836 (e in *Foro it.*, 2016, II, 433; *Ambiente e sviluppo*, 2016, 288) rappresenta lo sviluppo del filone da ultimo riferito: la Cassazione ha, infatti, individuato due requisiti per la configurabilità del reato di gestione di rifiuti, uno positivo, e cioè il concetto di attività, e l'altro negativo, e cioè il concetto di occasionalità<sup>15</sup>) ed ha perciò chiarito che, per la sussistenza del reato di cui all'art. 256, 1° comma, la condotta deve costituire una "attività", tale non essendo, in ragione proprio della testuale espressione usata dal legislatore, la condotta caratterizzata da assoluta occasionalità.

Ciò si ricava da due passaggi: il primo in cui si dice che «la rilevanza della "assoluta occasionalità" ai fini dell'esclusione della tipicità deriva non già da una arbitraria delimitazione interpretativa della norma, bensì dal tenore della fattispecie penale, che, punendo la "attività" di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione, concentra il disvalore d'azione su un complesso di azioni, che, dunque, non può coincidere con la condotta assolutamente occasionale».

Il secondo in cui si dice che «se un soggetto - anche, come nel caso di specie, mero "detentore" di rifiuti - appresta una serie di condotte finalizzate alla gestione di rifiuti, mediante preliminare raccolta, raggruppamento, trasporto e vendita di rifiuti, pur non esercitando in forma imprenditoriale, pone in essere una "attività" di gestione di rifiuti per la quale occorre preliminarmente ottenere i necessari titoli abilitativi».

Per inciso, una volta stabilito che il fatto tipico incriminato dal 1° comma dell'art. 256 è lo svolgimento di un'attività e non il compimento di una sola operazione, sia pure corrispondente ad una delle fasi di gestione dei rifiuti enumerate dal legislatore, non comprendiamo perché la Corte

---

<sup>15</sup> Tale concetto non è affatto una novità nel settore ambientale. Già all'indomani dell'approvazione della l. 10 maggio 1976 n. 319, cd. Merli, contenente la prima organica disciplina in tema di prevenzione dell'inquinamento idrico, la dottrina aveva discusso della differenza tra scarico «tipico», oggetto di considerazione da parte della normativa, ed immissione «occasionale». La posizione maggioritaria (AMENDOLA, *Inquinamento idrico e legge penale*, Milano, 1980, 43; Id., *La tutela penale dall'inquinamento idrico*, Milano, 1989, 29; GRECO-LAZZARO, *La tutela delle acque dall'inquinamento*, Milano, 1977; AGNOLI, *Successione di leggi penali e concorso di altri reati con le fattispecie di scarichi e di inquinamento previste dalla legge 10 maggio 1976 n. 319 (Legge Merli)*, in *Giur. merito*, 1978, IV, 447) era per l'opinione che gli scarichi contemplati dalla legge fossero quelli che per tipologia e modalità di effettuazione erano funzionalmente destinati ad assolvere in modo non precario alle esigenze durevoli degli insediamenti produttivi o civili e che pertanto nella nozione di scarico non rientrassero le immissioni del tutto isolate o occasionali, quelle cioè che si esaurivano in un solo atto di sversamento del liquido, scollegato dunque da una qualsiasi fonte permanente e perciò non controllabile né prima della sua attivazione né durante la fase della sua effettuazione. Peraltro, la distinzione tra le due situazioni è tuttora valida alla luce della disciplina contenuta nell'art. 74 d.leg. 152/06 che conferma la necessità che il refluo giunga nel ricettore mediante uno stabile sistema di convogliamento, situazione incompatibile con il concetto di immissione occasionale.



non abbia portato alle sue naturali conseguenze il ragionamento qualificando il reato del 1° comma dell'art. 256 come un classico reato di durata ed abbia invece ribadito in motivazione «che, trattandosi di illecito istantaneo, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 256, comma 1, lett. a), d.lgs. 152 del 2006, è sufficiente anche una sola condotta integrante una delle ipotesi alternative tipizzate dalla fattispecie penale purché costituisca una "attività" e non sia assolutamente occasionale».

Infatti, la tesi che il reato è istantaneo, per cui, secondo l'impostazione tradizionale, anche un trasporto eseguito *una tantum* sarebbe sempre punibile, non si concilia con il nuovo principio che il reato non sussiste se il fatto è assolutamente occasionale<sup>16</sup>.

In effetti, occorre intendersi su quale sia la nozione di condotta cui fa rinvio la sentenza. Se la tipicità dell'incriminazione è lo svolgimento di un'attività nel settore della gestione dei rifiuti, che, *in re ipsa*, è caratterizzata dal suo dispiegarsi lungo un apprezzabile arco di tempo e che dunque non può esaurirsi in un solo atto, si deve ritenere che la situazione da valutare in termini di assoluta occasionalità non è la condotta tipica del reato, ma il singolo atto accertato sottoposto a valutazione giudiziale. Sicché, se tale fatto non presenta i caratteri dell'occasionalità, specularmente può dirsi provato che è *in corso di esecuzione* l'attività di gestione di rifiuti.

Ci sia consentita una digressione che riguarda il caso concreto esaminato dalla sentenza Isoardi: premesso che, nella specie, la contestazione del reato conteneva l'indicazione che il trasporto ed il conseguente commercio di rifiuti ferrosi erano stati effettuati in tre distinte occasioni, la Corte ha concluso che «tali condotte, lungi dall'essere connotate da assoluta occasionalità, denotano un *minimum* di organizzazione, atteso che la raccolta di ben 932 kg. di rifiuti metallici implica una preliminare fase di raggruppamento e cernita dei soli metalli, il trasporto di un tale consistente quantitativo di rifiuti necessita di un apposito veicolo, adeguato e funzionale al contenimento degli stessi, ed il commercio è evidentemente finalizzato all'ottenimento di un profitto».

---

<sup>16</sup> Anche BARRESI, *Attività di gestione di rifiuti non autorizzata*, in AA.VV., *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, diretto da L. CORNACCHIA e N. PISANI, Bologna, 2018, 537, è dell'avviso che «Sviluppando le argomentazioni svolte in merito al carattere necessariamente non episodico delle attività di gestione, dovrebbe infatti dedursi che la fattispecie in esame non possa qualificarsi come reato istantaneo. Cionondimeno, tale conclusione risulta sconfessata dalla giurisprudenza, che appunto propende per la natura istantanea del reato in questione. D'altra parte, come pure è stato rilevato, sembra quantomeno «contraddittorio sostenere, da un lato, che per la sussistenza del reato occorra un'attività, e cioè una serie di condotte finalizzate alla gestione di rifiuti, e, dall'altro lato, che anche una sola operazione, che potrebbe essere del tutto 'occasionale', sia sufficiente per consumare il reato».



E' evidente che, in questo caso, il compito della Cassazione è stato facilitato perché, per negare l'assoluta occasionalità del fatto, i Giudici avevano a disposizione una più che concludente serie di circostanze.

Diverse, e sicuramente più complesse, sono le vicende che hanno ad oggetto un trasporto «unico» perché tale è quello caduto sotto l'osservazione degli organi di vigilanza.

Orbene, secondo Cass. Isoardi l'occasionalità della condotta «...non può essere desunta esclusivamente dalla natura giuridica del soggetto agente (privato, imprenditore, ecc.), dovendo invece ritenersi non integrata in presenza di una serie di indici dai quali poter desumere un *minimum* di organizzazione che escluda la natura esclusivamente solipsistica della condotta (ad es., dato ponderale dei rifiuti oggetto di gestione, necessità di un veicolo adeguato e funzionale al trasporto di rifiuti, fine di profitto perseguito)».

Insomma, si può parlare di assoluta occasionalità soltanto quando risulti che il soggetto abbia agito in modo individuale ed autosufficiente, senza la predisposizione di un apparato organizzativo. E', infatti, del tutto illogico ipotizzare che colui che intenda effettuare una sola operazione di movimentazione di rifiuti – usiamo questa espressione per distinguere l'atto isolato ed occasionale rispetto all'attività di gestione dei rifiuti – si dia cura di predisporre una struttura, più o meno complessa, per compiere tale unica operazione <sup>17</sup>.

#### **4. Gli indici probatori della non assoluta occasionalità del trasporto**

---

<sup>17</sup> Tuttavia, è bene mettere in guardia sul fatto che anche una singola operazione potrebbe essere rilevante penalmente: ciò si verifica tutte le volte in cui, per la presenza di una struttura organizzativa necessaria per l'operazione e per la tipologia o il quantitativo di rifiuti movimentati, la condotta è in concreto pregiudizievole per l'ambiente. Questa conclusione è coerente con l'orientamento secondo cui sussiste il reato di discarica, che normalmente richiede una condotta abituale, anche quando è posta in essere un'unica azione, purchè strutturata, sia pure grossolanamente, e finalizzata alla definitiva collocazione dei rifiuti *in loco* (Cass. 10 settembre 2015, n. 42719, Chiaravalloti, *Foro it.*, 2016, II, 444).



Accostandoci alla fattispecie del trasporto «occasionale», prima di tutto, ci pare doveroso puntualizzare che tale nozione<sup>18</sup> va intesa nel senso rigoroso di operazione oggettivamente isolata/episodica e del tutto slegata da una continuativa attività di gestione di rifiuti o comunque scollegata da una fonte stabile di produzione del rifiuto. Perciò, se l'atto si ricollega ad una finalità contingente ed estemporanea, con conseguente impossibilità di reiterazione, dovrebbe essere qualificato come «assolutamente occasionale» e quindi essere escluso dalla sfera applicativa della norma incriminatrice<sup>19</sup>.

Il chiarimento però non risolve ogni dubbio perché, ordinariamente, il controllo delle forze di polizia verso chi trasporta rifiuti avviene in una specifica *occasione* e perciò, trattandosi di un unico trasporto, si potrebbe cadere nella tentazione – a parte il ricorso alla criticata tesi del reato istantaneo! – di qualificarlo come un fatto occasionale.

Orbene, a prescindere dal fatto che tutte le imprese hanno un «primo» atto di esercizio dell'attività e pertanto il trasporto, oggetto di verifica, potrebbe essere proprio quello mediante il quale si manifesta obiettivamente all'esterno l'inizio della gestione dei rifiuti senza titolo legittimante, la questione è stabilire se l'atto sia o meno una «porzione» inserita all'interno di un'attività di gestione dei rifiuti.

In questa prospettiva, vanno dunque valorizzati tutti gli indici esteriori<sup>20</sup> che, per un verso, consentano di escludere la natura esclusivamente solipsistica della condotta e, per altro verso,

---

<sup>18</sup> Secondo il significato comune dell'aggettivo occasionale, il termine dovrebbe essere inteso come sinonimo di saltuario, sporadico, raro, episodico/isolato. In sostanza, il concetto di occasionalità rimanda all'idea di un comportamento destinato a non ripetersi.

<sup>19</sup> La nostra opinione ha trovato un'eco in Cass. 23 marzo 2016, n. 29975, Bottazzi, *Foro it.*, 2016, II, 668, che ha affermato che «Per la configurabilità del reato di cui all'art. 256 d.leg. 152/06, il tratto della «non occasionalità» rappresenta l'autentica cifra di riconoscimento della fattispecie di reato, sicché il trasporto occasionale, inteso nel senso rigoroso di operazione oggettivamente isolata e del tutto priva di collegamento rispetto ad una stabile o anche solo, continuativa attività di gestione di rifiuti o comunque scollegata da una fonte stabile di produzione del rifiuto stesso, fuoriesce dall'ambito di operatività della norma incriminatrice».

In senso conforme, Cass. 28 marzo 2017, n. 24115, Rinella, *Foro it.*, 2017, II, 664, pur ribadendo che anche una sola condotta è sufficiente per integrare il reato, ha messo l'accento sul fatto che la stessa deve costituire una «attività», tale non essendo, in ragione proprio della testuale espressione usata dal legislatore, la condotta caratterizzata da «assoluta occasionalità» (nella specie, è stata annullata la condanna di un soggetto che era stato colto a trasportare kg 100 di materiale ferroso ricavato dalla pulizia della cantina e del garage di un amico).

<sup>20</sup> E' ragionevole fare appello a qualsiasi elemento sintomatico idoneo a dimostrare un minimo livello organizzativo dell'attività.



permettano, sulla base del criterio dell' *id quod plerumque accidit*, di provare l' esistenza del livello organizzativo della condotta, anche minimale, connaturato allo svolgimento dell' attività di gestione dei rifiuti <sup>21</sup>.

Tra gli elementi da prendere in considerazione il principale, spesso dirimente, è dato dalla natura, provenienza e qualità dei rifiuti trasportati: se, infatti, risulta *ictu oculi* che i rifiuti sono incompatibili con una provenienza «domestica» <sup>22</sup>, è plausibilmente provato che il trasporto è effettuato per gestire i rifiuti provenienti dalla «propria» attività imprenditoriale «primaria» o per gestire i rifiuti «prodotti da terzi».

Unitamente alla tipologia ed eventuale eterogeneità dei rifiuti, è particolarmente rilevante il dato ponderale: infatti, un carico considerevole di rifiuti implica solitamente una più o meno lunga fase di raggruppamento preliminare dei medesimi con la conseguente necessità di disporre di un sito dedicato per l' appunto a tale stoccaggio <sup>23</sup>.

Un indice altamente dimostrativo del *minimum* di organizzazione che si è impressa all' attività è l' impiego di un veicolo adeguato e funzionale al trasporto di rifiuti. Infatti, l' utilizzo di un mezzo appositamente apprestato (un autocarro, ad esempio) è sufficiente, di regola, per affermare che il soggetto sta effettuando un' attività di gestione dei rifiuti <sup>24</sup>.

---

Per RICCARDI, *Gestione abusiva di rifiuti, occasionalità della condotta*, cit., «assumono valenza indiziante della natura continuativa dell' attività – aprendo le porte alla contestazione ai sensi dell' articolo 256, comma 1 TUA – alcune circostanze preesistenti, contestuali e successive alla condotta, a connotazione oggettiva e soggettiva».

<sup>21</sup> RUGA RIVA, *Rifiuti*, in *Trattato teorico-pratico di diritto penale*, diretto da Palazzo F. e Paliero C. E. - vol. XI: *I reati contro l' ambiente e il territorio*, a cura di PELISSERO, Torino, 2013, 92-93, ha osservato che «Il trasporto occasionale, a nostro avviso, non rileva penalmente in quanto tale, come monade isolata, ma solo (eventualmente) nella misura in cui le circostanze di fatto (organizzazione di mezzi e autisti, contabilità «in nero», ecc.) dimostrino il suo inserimento in un' attività continuativa».

Lo stesso A., *Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione*, cit., ha osservato che «In definitiva il singolo atto è punibile solo se e in quanto “spia” di una attività (ovvero di una pluralità di atti coordinati tra loro) antecedente, ricostruibile anche in via indiziaria: il reato rimane dunque proprio e abituale, commissibile solo dall' imprenditore (anche di fatto e anche non dedito in principalità all' attività di gestione dei rifiuti) attraverso almeno due atti (di gestione abusiva di rifiuti) o da un numero di scarichi idrici tali da integrare un “sistema stabile di collettamento” dei reflui, o un numero di emissioni in atmosfera tale da configurare l' esercizio di un impianto o stabilimento».

<sup>22</sup> Pensiamo, a titolo di esempio, al trasporto di un considerevole numero di batterie esauste o di marmitte usate.

<sup>23</sup> Tuttavia, non si può neppure escludere che anche un modesto carico di rifiuti potrebbe essere significativo dello svolgimento di una articolata attività di gestione nel cui ambito va inserito il trasporto accertato nella singola occasione.

<sup>24</sup> Come già rilevato nella nota che precede, anche in relazione a questo parametro, si può eccepire che pure una vettura, formalmente destinata al trasporto di persone e non di cose, potrebbe essere utilizzata per gestire – in modo continuativo – i rifiuti.



Infine, è importante accertare la finalità perseguita dall'agente: infatti, sia il fine di ricavare un lucro dalla raccolta e trasporto dei rifiuti prodotti da terzi sia lo scopo di risparmiare sui costi dello smaltimento dei «propri» rifiuti rappresentano fattori utili per ritenere lo svolgimento di una condotta organizzata.

Pertanto, esclusa l'assoluta occasionalità del fatto, la rilevanza dell'unico atto di trasporto constatato dagli organi di vigilanza non opera più a livello sostanziale, e cioè come elemento sufficiente a (perfezionare e) consumare un reato istantaneo, ma solo come elemento idoneo a provare la realizzazione di una condotta, e cioè l'attività di gestione dei rifiuti, che ha tutte le caratteristiche indicate dalla giurisprudenza per essere inquadrata nella categoria dei reati permanenti <sup>25</sup>.

## 5. Il soggetto attivo del reato

Abbiamo lasciato in fondo la riflessione su un passaggio della sentenza Isoardi che non ci persuade del tutto.

La citata sentenza, infatti, ha sostenuto che «l'assoluta occasionalità non può essere desunta esclusivamente dalla natura giuridica del soggetto agente» e che «Non è la astratta qualifica soggettiva, bensì la condotta concretamente posta in essere di gestione abusiva di rifiuti a rilevare ai fini dell'applicabilità della fattispecie in oggetto...».

Condividiamo il rilievo perché basterebbe non essere in regola con gli aspetti formali previsti dal diritto dell'impresa per rivendicare l'esenzione da qualsiasi responsabilità. Il punto però è che, anche in questo settore, occorre rifarsi al principio di effettività e di conseguenza rileva non solo la

---

<sup>25</sup> Da ultimo, DE SANTIS, *La violazione dei limiti di emissioni in atmosfera nella strettoia tra istantaneità e permanenza*, in questa *Rivista*, n. 2/2019, ha ricordato che «permanente può essere solo il reato di condotta e ciò per l'ovvia ragione che solo la condotta può essere prolungata nel tempo».



qualifica formale di «titolare di impresa», ma anche lo svolgimento di fatto e/o clandestino di un'attività imprenditoriale<sup>26</sup>.

L'orientamento prevalente della Cassazione è nel senso di interpretare le qualità soggettive in chiave funzionale: infatti, il soggetto che, senza essere titolare della qualifica formale, eserciti di fatto le funzioni corrispondenti, può ben realizzare il reato in quanto si viene a trovare nella posizione richiesta dalla norma penale rispetto al bene giuridico tutelato (cfr. al riguardo il diritto penale societario e la materia della sicurezza del lavoro).

Orbene, analizzando, in particolare, l'art. 212 d.leg. 152/06 che, in più disposizioni, si rivolge alle imprese<sup>27</sup> e l'art. 189, 3° comma, che si rivolge a «Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, compresi i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione...»<sup>28</sup>, è logico pensare che il destinatario della normativa non si identifichi con il

---

<sup>26</sup> Per RUGA RIVA, *Rifiuti*, cit., «appare evidente che la disciplina penale della gestione abusiva di rifiuti sottenda una disciplina amministrativa ritagliata su attività di tipo imprenditoriale, di organizzazione di impresa stabile destinata a plurime operazioni di gestione...Naturalmente si potrà trattare di imprese di fatto, clandestine, e cioè prive di formale personalità giuridica».

<sup>27</sup> V. ad esempio il comma 7: «Gli enti e le imprese iscritte all'Albo per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti pericolosi sono esonerate dall'obbligo di iscrizione per le attività di raccolta e trasporto dei rifiuti non pericolosi a condizione che tale ultima attività non comporti variazione della classe per la quale le imprese sono iscritte»; il comma 9: «Le imprese di cui ai commi 5 e 8 tenute ad aderire sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), procedono, in relazione a ciascun autoveicolo utilizzato per la raccolta e il trasporto dei rifiuti, all'adempimento degli obblighi stabiliti dall'articolo 3, comma 6, lettera c), del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data in data 17 dicembre 2009»; il comma 11: «Le imprese che effettuano le attività di bonifica dei siti e di bonifica dei beni contenenti amianto devono prestare idonee garanzie finanziarie a favore della regione territorialmente competente per ogni intervento di bonifica nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 195, comma 2, lettera g)».

<sup>28</sup> Questa disposizione è coerente con le direttive comunitarie in materia: l'art. 12 direttiva 91/156/Cee stabiliva, infatti, che «gli stabilimenti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale, o che provvedono allo smaltimento o al recupero di rifiuti per conto di terzi (commercianti o intermediari) devono essere iscritti presso le competenti autorità qualora non siano soggetti ad autorizzazione» e, analogamente, l'art. 26 della vigente direttiva 2008/98 parla di enti e imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale.

Ricordiamo, a questo proposito, che Corte giust. 9 giugno 2005, n. 270/03, *Foro it.*, 2005, IV, 349, occupandosi dell'art. 30, 4° comma, d.leg. 22/97, ha detto che l'inciso comunitario «a titolo professionale» riguarda le imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto di rifiuti «come attività ordinaria e regolare». Tale concetto può essere ricostruito attingendo all'elaborazione giurisprudenziale in tema di scarico di reflui: si è infatti sempre sostenuto che lo scarico, rilevante a fini penali, non implica necessariamente la continuità o abitualità dello sversamento potendo rientrare in quella definizione anche gli scarichi saltuari o sporadici, purché provenienti da un insediamento che produca i reflui con stabilità e permanenza.

Pertanto, la nozione «a titolo professionale» evoca l'idea di un'attività continuativa e non certo la mera occasionalità dell'atto.



privato <sup>29</sup>, che, al più, può commettere un fatto episodico o occasionale, bensì con il titolare di un'impresa o comunque con il soggetto che, di fatto, svolge un'attività rilevante ai fini dell'obbligo di autorizzazione.

Per l'individuazione del soggetto attivo del reato, va, infine, tenuto conto di due situazioni paradigmatiche.

In primo luogo, si può dare il caso del titolare di un'impresa che svolga un'attività primaria diversa dalla gestione dei rifiuti e che provveda all'autogestione dei rifiuti prodotti dalla propria attività. L'art. 212 d.leg. 152/06 prevede un regime semplificato (8° comma) proprio per «I produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti, nonché i produttori iniziali di rifiuti pericolosi che effettuano operazioni di raccolta e trasporto dei propri rifiuti pericolosi in quantità non eccedenti trenta chilogrammi o trenta litri al giorno ... a condizione che tali operazioni costituiscano parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sono prodotti».

Quest'ultima puntualizzazione rende palese che l'attività di trasporto di rifiuti svolta dalla stessa impresa che li produce, deve avere i caratteri dell'ordinarietà e continuità, ossia deve trattarsi di attività inserita, sia pure in via accessoria, nell'organizzazione dell'impresa. In questa ipotesi, il carattere stabile, continuativo e organizzato dell'attività «primaria» svolta dal soggetto agente si riflette sull'attività posta in essere per smaltire/recuperare i propri rifiuti.

In secondo luogo, si può dare il caso del soggetto che ha allestito una organizzazione di mezzi e persone per gestire i rifiuti «prodotti da terzi»: siamo dunque in presenza di un'impresa che rispetta i requisiti sostanziali di cui all'art. 2082 c.c. <sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> In questo senso, v. CUGINI, *La complessa individuazione del soggetto attivo nella gestione illecita dei rifiuti*, in *Cass. pen.*, 2010, 2815, il quale sostiene che «la disciplina...in tema di gestione dei rifiuti miri a colpire ipotesi di flusso incontrollato "massivo" degli stessi, quale solo un'attività di tipo imprenditoriale, ossia organizzato, può dar luogo...Oltre a questo non può poi trascurarsi di considerare che la condotta del privato, se forzosamente ricondotta all'interno della gestione dei rifiuti, non lederebbe praticamente mai il bene finale che la normativa mira a tutelare, ovvero la prevenzione di un attacco massivo all'ecosistema: non solo, la condotta di abbandono, per sua natura occasionale e saltuaria, non incide fattivamente sulla gestione dei rifiuti realizzata dai soggetti autorizzati, non arrivando mai a pregiudicarne la concreta realizzazione, come del resto ben potrebbe avvenire anche nelle ipotesi "classiche" di gestione non autorizzate, ovvero quelle poste in essere da soggetti muniti di organizzazione imprenditoriale, ma sprovvisti di autorizzazione».

<sup>30</sup> In base all'art. 2082 c.c., è imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi. Pertanto, gli elementi identificativi dell'impresa commerciale sono la



Condividiamo perciò quanto ha osservato la dottrina<sup>31</sup> e cioè che «...sembra potersi concludere nel senso che il reato di gestione abusiva rimanga «proprio» o a «soggettività ristretta» - quantunque l'attività non possa qualificarsi, formalmente, «di impresa» - purchè la condotta rientri comunque nel novero delle attività richiamate dall'art. 256, 1° co., T.U. ambiente e si svolga in modo «non occasionale» nel senso di cui sopra».

## 6. Ultimi sviluppi della giurisprudenza di legittimità

Dopo la decisione Isoardi, la giurisprudenza ha finalmente «svoltato». Non siamo stati gli unici a ipotizzarlo: infatti, in dottrina<sup>32</sup> è stata espressa l'opinione che «Pur non rappresentando una voce isolata, la citata pronuncia vale a superare un precedente orientamento che riteneva ammissibile, invece, la configurabilità del reato in esame anche solo in presenza di un'unica condotta».

Hanno aderito alla nuova impostazione, oltre le già citate Cass. 23 marzo 2016, Bottazzi, e 28 marzo 2017, Rinella, le seguenti decisioni:

- Cass. 8 febbraio 2018, n. 10799, Mezzetto, *Ambiente e sviluppo*, 2018, 343, e Cass. 16 gennaio 2018, n. 24982, Caforio, *ibid.*, 2018, 392, hanno messo a fuoco gli indici sintomatici da cui desumere il carattere non occasionale della condotta di trasporto illecito di rifiuti;

- Cass. 8 febbraio 2019, n. 25314, Cavazza e Cass. 3 aprile 2019, n. 20467, Castagna, *Ambiente e sviluppo*, 2019, 563, hanno affermato che «La rilevanza della "assoluta occasionalità", ai fini dell'esclusione della tipicità del reato di cui all'art. 256, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006, deriva non già da un'arbitraria delimitazione interpretativa della norma, bensì dal tenore della fattispecie penale, che, punendo l'attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione, concentra il disvalore su un complesso di azioni, che, dunque, non può coincidere con una singola condotta assolutamente occasionale»;

---

professionalità e l'organizzazione, intese come svolgimento abituale e continuo dell'attività e sistematica aggregazione di mezzi materiali e immateriali. In questo caso ricorre anche il requisito della professionalità.

<sup>31</sup> V. BARRESI, *Attività di gestione di rifiuti non autorizzata*, cit., 537.

<sup>32</sup> V. BARRESI, *Attività di gestione di rifiuti non autorizzata*, cit., 533.



- Cass. 25 ottobre 2018, n. 58315, Rizzolo, *Ambiente e sviluppo*, 2019, 222, ha precisato che, per la sussistenza del reato di trasporto di rifiuti, occorre che il soggetto agente effettui in modo non occasionale (*id est*, con una certa continuità) una delle attività di gestione di rifiuti considerate dalla norma incriminatrice;

- Cass. 6 novembre 2018, n. 2575, Margherito, *Ambiente e sviluppo*, 2019, 221, ha ribadito che, per la configurabilità del reato, è richiesto lo svolgimento di un'attività di gestione di rifiuti in modo non assolutamente occasionale e pertanto risponde del reato il soggetto che abbia intrapreso un'attività di trasporto di rifiuti destinata a durare nel tempo (nella specie, risultava che l'imputato aveva preso in prestito, per lo scopo, un motocarro e che traeva profitto dal conferimento dei rifiuti presso i centri di raccolta di materiale ferroso);

- Cass. 27 aprile 2018, n. 31390, Bevilacqua, Rv 273831 e *Ambiente e sviluppo*, 2018, 587, ha sostenuto che, anche per ciò che concerne la disciplina emergenziale (art. 6, lett. d), l. n. 210/08), stante la coincidenza della citata fattispecie con quella contemplata dall'art. 256, può escludersi la rilevanza penale della condotta solo nel caso dell'assoluta occasionalità della stessa, che ricorre nelle medesime ipotesi individuate con riferimento alla contravvenzione sanzionata dalla disciplina generale<sup>33</sup>.

Tra l'altro, si registra anche una pronuncia della Suprema Corte non attinente la questione del trasporto: infatti, Cass. 14 maggio 2019, n. 16291, Valentini, *Ambiente e sviluppo*, 2019, 653, ha affermato che la condotta punita dall'art. 256, 1° comma, è integrata da un'attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti, che postula un complesso di azioni incompatibili con l'episodicità del fatto per cui ha escluso il reato di recupero abusivo di rifiuti speciali in un caso in cui era comprovata l'occasionalità della condotta (nella specie, un bruciatore era stato acceso, utilizzando un rifiuto, costituito dal polverino di legno derivato dalla lavorazione aziendale, per sole tre volte nell'arco di un trimestre, e la sua messa in funzione era preordinata non già allo smaltimento del rifiuto ed al contestuale riscaldamento dello stabilimento industriale mediante il processo di combustione del materiale di scarto immessovi,

---

<sup>33</sup> Si dovrebbe dunque ritenere superato il contrario orientamento di cui a Cass. 15 dicembre 2016, n. 41529, Angeloni, Rv. 270947 e più di recente di cui a Cass. 31 gennaio 2019, n. 17378, Bonaccorso, inedita, che hanno ribadito che il requisito della stabilità o continuità della condotta non è contemplato dalla norma emergenziale.



bensì alla sola verifica del suo funzionamento, prodromica ad un successivo collaudo ed alla sua conseguente futura utilizzazione).

Insomma, non è forse giunto il momento di abbandonare «senza se e senza ma» la tesi del reato istantaneo per abbracciare quella del reato permanente?

## **7. Criticità connesse alla qualificazione del reato in termini di reato istantaneo/eventualmente abituale**

In dottrina<sup>34</sup> si è opportunamente osservato che «L'individuazione del carattere permanente o meno dei reati ambientali, così come l'individuazione del momento in cui cessa l'eventuale permanenza, è di cruciale importanza nella prassi applicativa, comportando varie conseguenze di disciplina penale sostanziale e processuale. Sul piano sostanziale l'ammissibilità ad oblazione, per le contravvenzioni punite con pena alternativa, è subordinata alla eliminazione di eventuali conseguenze dannose o pericolose attuali (art. 162 *bis* cod. pen.). Quanto alla prescrizione (art. 157 cod. pen.), i relativi termini decorrono dalla cessazione della permanenza (art. 158 cod. pen.)... Sul piano processuale la permanenza rileva ai fini della individuazione della competenza per territorio, fissata nel luogo di inizio della permanenza (art. 8, comma 3 cod. proc. pen.)».

In questa prospettiva, nel concludere il nostro contributo, vogliamo soffermarci su alcune criticità connesse alla classificazione, in termini di istantaneità o abitudine, della contravvenzione di cui all'art. 256, 1° comma, d.leg. 152/06.

Una questione di un certo interesse riguarda la competenza per territorio. In un provvedimento giudiziario<sup>35</sup>, si è infatti rilevato che «...se il reato in questione è da intendersi come reato permanente e relativamente ad esso è unicamente dato di sapere che il conferimento dei rifiuti è avvenuto in..., bisogna concludere che non può essere applicato l'art. 8, co. 3, del c.p.p. ("se si tratta di reato permanente è competente il giudice del luogo in cui ha avuto inizio la consumazione") perché del luogo di inizio della consumazione non vi è prova, né può presuntivamente farsi

---

<sup>34</sup> RUGA RIVA, *La permanenza nei reati ambientali*, cit. e ID., *Questioni controverse nelle contravvenzioni ambientali: natura, consumazione, permanenza, prescrizione*, cit.

<sup>35</sup> Decreto del Procuratore Generale c/o la Corte d'Appello di Torino emesso ai sensi dell'art. 54, comma 2, c.p.p. il 15 novembre 2013.



riferimento alla residenza dell'indagato, nulla essendo dato di sapere in ordine al fatto che i rifiuti siano "partiti" dalla sua residenza e trattandosi tra l'altro di attività di stoccaggio di rifiuti ferrosi che ha qualche difficoltà a rapportarsi alla casa di abitazione come primo luogo di raccolta degli stessi. Soccorre invece chiaramente il disposto dell'art. 9 c.p.p. ("se la competenza non può essere determinata a norma dell'art. 8 è competente il giudice dell'ultimo luogo in cui è avvenuta una parte dell'azione o dell'omissione") con conseguente individuazione di... come unico (ed anche ultimo) luogo certo di compimento di una parte dell'azione».

L'osservazione è suggestiva, ma non del tutto condivisibile. Infatti, come sempre, occorre distinguere l'impresa che provveda all'autosmaltimento dei propri rifiuti e l'impresa dedita alla raccolta e trasporto dei rifiuti prodotti da terzi.

Nel primo caso, non vi è alcuna difficoltà ad ancorare la competenza per territorio nello stesso luogo in cui è svolta l'attività primaria da cui si originano i rifiuti.

Nel secondo caso, rileva il luogo in cui l'impresa, regolare o di fatto, si manifesta obiettivamente all'esterno, senza che importi accertare dove il soggetto attivo vada a raccogliere i rifiuti o dove li conferisca. Tale luogo, ordinariamente, è la sede dell'impresa, intesa come centro di imputazione direttiva e organizzativa dell'attività e quindi non deve stupire che possa coincidere con il luogo di residenza del contravventore se in quella località abbia avuto inizio la condotta criminosa.

In argomento, va ancora considerato che la dottrina<sup>36</sup> ha concluso che «...sembrerebbe ancora valida, per il reato abituale, la regola di incardinazione della competenza territoriale nel luogo di cessazione della condotta abituale. Se si pone mente, infatti, alle ragioni che spinsero il legislatore del 1977 prima — e quello del 1988, poi — a capovolgere il criterio di individuazione del giudice territorialmente competente nel caso di reato permanente, ci si avvede che quelle ragioni sono particolarmente riferibili a tale figura (ed in particolare, al sequestro di persona), mentre non sono necessariamente e globalmente riferibili a tutte le fattispecie di durata»<sup>37</sup>.

Se perciò i plurimi atti di trasporto vengono inquadrati nella categoria del reato eventualmente abituale, ne deriva che la competenza si radica dove è stato realizzato l'ultimo dei fatti. Tale

---

<sup>36</sup> PETRONE, *Reato abituale*, in *Digesto pen.*, Torino, 1996, vol. XI, 208.

<sup>37</sup> In questo senso la Cassazione si è espressa con riferimento ad alcuni tipici reati abituali, come lo stalking, i maltrattamenti in famiglia e l'esercizio abusivo della professione.



soluzione potrebbe dar luogo ad inconvenienti pratici<sup>38</sup> sicchè, anche per questo motivo, insistiamo nel preferire la tesi del reato permanente.

Una questione in tema di prescrizione del reato è affiorata in Cass. 16 gennaio 2019, n. 8966, Bonato, inedita: nella fattispecie, la Cassazione ha dichiarato l'intervenuta, parziale, prescrizione del reato contestato ad un soggetto che aveva eseguito o fatto eseguire tra il 10.02.2011 e l'8.03.2013 svariati trasporti di rifiuti speciali non pericolosi in assenza della prescritta iscrizione all'Albo gestori ambientali.

La sentenza ha inteso i molteplici atti di trasporto come un reato eventualmente abituale e, ritenendo che la disciplina in tema di prescrizione consenta uno spostamento in avanti esclusivamente per i reati permanenti, ha concluso che la prescrizione decorreva dal momento in cui il singolo prelievo e trasporto di rifiuti si era verificato<sup>39</sup>. Seguendo invece la differente impostazione che i reiterati trasporti compongono un unico reato permanente, il termine di prescrizione sarebbe decorso dalla cessazione della permanenza e cioè dal compimento dell'ultimo trasporto.

Un delicato problema si pone, infine, in relazione alla causa di non punibilità di cui all'art. 131 *bis* cod. pen. che, tra le varie condizioni ostative, prevede quella per cui il comportamento non deve essere abituale.

Cass. 17 ottobre 2018, n. 27278, PM. in proc. Bidirliu, inedita, ha sostenuto che non sia ravvisabile «antinomia logica o giuridica fra la nozione di "attività", rilevante ai fini della integrazione della contravvenzione di cui all'art. 256, comma 1, lettera a), del dlgs n. 152 del 2006, e la qualificazione di essa come tale da determinare una offesa particolarmente lieve al bene interesse tutelato».

Nella fattispecie, il Tribunale aveva prosciolto due soggetti accusati di aver svolto abusivamente attività di raccolta e trasporto di rifiuti ferrosi, ritenendo la condotta «occasionale, trattandosi di un unico episodio che aveva avuto ad oggetto il trasporto di una modesta quantità di rifiuti, costituiti da

---

<sup>38</sup> Ci permettiamo di rinviare, per altre riflessioni in materia, al nostro *Delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: come si determina la competenza per territorio?* (nota a Cass. pen. n. 58448/2018), in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 184 ss.

<sup>39</sup> La conclusione è conforme all'opinione della dottrina - PETRONE, *Reato abituale*, cit., 207 - che ha osservato che per il reato necessariamente abituale improprio e per quello eventualmente abituale, data l'autonoma rilevanza dei singoli episodi, la prescrizione deve ritenersi decorrere da ciascuno di essi.



rottami di ferro, attuato per altro con mezzi rudimentali». Il Procuratore della Repubblica ricorreva per cassazione obiettando, tra l'altro, che, se la condotta era realmente caratterizzata dalla sua assoluta occasionalità, la stessa non aveva rilevanza penale; se, invece, si inquadrava in una complessiva attività<sup>40</sup>, andava escluso l'art. 131 *bis* cod. pen, atteso che la norma non si applica ai reati la cui struttura consta di una pluralità di condotte.

Orbene, la sentenza suscita qualche dubbio perché, nel momento in cui riconosce che l'attività di gestione dei rifiuti è costituita da una condotta ripetuta nel tempo, avrebbe dovuto sussumere questa fattispecie nella categoria delle «condotte plurime, abituali e reiterate» cui si riferisce l'art. 131 *bis* cod. pen.<sup>41</sup>.

In ogni caso, anche a non voler operare in questa direzione, vale l'insegnamento della Suprema Corte<sup>42</sup> secondo cui il reato permanente, in quanto caratterizzato dalla persistenza, ma non dalla reiterazione, della condotta, non è riconducibile nell'alveo del comportamento abituale che preclude l'applicazione di cui all'art. 131 *bis* c.p., anche se importa una attenta valutazione con riferimento alla configurabilità della particolare tenuità dell'offesa, la cui sussistenza è tanto più difficilmente rilevabile quanto *più a lungo si sia protratta la permanenza*.

Da ultimo, anche in Cass. 7 giugno 2019, n. 38753, Costache e Costantin, inedita, si è posto il problema della particolare tenuità del fatto esclusa dal Tribunale.

La Cassazione ha osservato che fare riferimento alla non occasionalità della condotta ai fini dell'esclusione della particolare tenuità del fatto, in una ipotesi in cui ai prevenuti era stato contestato un solo episodio di trasporto, era illogico posto che siffatta caratteristica, cioè la assoluta

---

<sup>40</sup> Anche se uno solo era stato il trasporto «osservato» dalla polizia giudiziaria, la valutazione combinata di tutti gli elementi probatori disponibili portava a ritenere provato, al di là di ogni ragionevole dubbio, che gli imputati non si erano limitati al compimento di un atto «occasionale», ma erano dediti ad una «attività» di gestione dei rifiuti.

<sup>41</sup> In tema, v., da ultimo, Cass. 26 settembre 2018, Maggini, *Foro it.*, 2019, II, 539 (in caso di raccolta e trasporto abusivo, va esclusa l'applicazione della speciale causa di non punibilità del fatto di particolare tenuità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. in base al rilievo che la reiterazione della condotta per un lungo arco temporale impedisce una valutazione in termini di esiguità del danno prodotto costituendo ex se dimostrazione di serialità ovvero di progressione criminosa indicativa di particolare intensità del dolo o versatilità offensiva) e Cass. 24 ottobre 2018, Sgambato, *ibid.*, 539 (in fattispecie di reiterato conferimento di rifiuti in assenza del necessario titolo abilitativo, la causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., non può essere applicata al reato posto in essere mediante reiterazione della condotta tipica).

<sup>42</sup> Cass. 8 ottobre 2015, n. 47039, P.M. in proc. Derossi, Rv. 265448, in fattispecie relativa a reati edilizi e paesaggistici.



occasionalità del trasporto, o comportava l'assenza di rilevanza penale della condotta, che è cosa evidentemente diversa dalla particolare tenuità del fatto, ovvero era riferibile a condotte estranee al reato contestato, sicchè non era giustificata la loro valutazione ai fini della causa di non punibilità di cui all'art. 131 *bis* cod. pen.

Anche in questo caso, il rilievo non convince. Infatti, se «il singolo atto è punibile solo se e in quanto “spia” di una attività (ovvero di una pluralità di atti coordinati tra loro) antecedente, ricostruibile anche in via indiziaria», si poteva ritenere comunque contestato un reato permanente con la possibilità di valorizzare, in vista del giudizio sulla tenuità dell'offesa, l'intera attività di gestione dei rifiuti <sup>43</sup> e non il singolo fatto contestato, la cui rilevanza penale era stata affermata proprio perché era stato escluso il suo carattere assolutamente occasionale.

---

<sup>43</sup> Sulla cui durata nulla era stato dedotto dal prevenuto.



## Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale

### The extinguishing mechanism of environmental violation and restorative function of criminal law

di Fabiana POMES

**Abstract.** Il contributo si propone di analizzare il meccanismo estintivo delle contravvenzioni ambientali disciplinato dagli artt. 318-*bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, con l'intento di riflettere sulla *ratio* sottesa a questa speciale procedura estintiva e sul suo inquadramento dogmatico nell'ambito delle categorie sistematiche elaborate dalla scienza penalistica, avendo cura di evidenziare come la natura ibrida di tale istituto incida anche sul correlato problema della possibilità di estensione al concorrente del reato degli effetti benefici derivanti dalla "regolarizzazione". Merita, poi, di esser valorizzato il rapporto con l'oblazione discrezionale di cui all'art. 162-*bis* c.p., così da mettere in luce un elemento di criticità e di inadeguatezza della procedura di estinzione oggetto di analisi e, infine, in una prospettiva *de iure condendo*, si intende dar atto delle altre misure premiali messe in campo dal legislatore della riforma, accomunate dal medesimo obiettivo di ripristino e risanamento ambientale.

**Abstract.** This contribution aims to discuss the extinguishing mechanism of environmental violation ruled by artt. 318-*bis* of d.lgs. 3 April 2006, n. 152. It analyses the *ratio* behind this procedure and its dogmatic framework within the systematic types built from criminal law, highlighting how the hybrid nature of this institute also affects the related problem of the possibility to extend it to the concurrent crime of positive effects due to the "regularisation". Moreover, this contribution touches on the relationship with the discretionary obliteration ruled by art. 162-*bis* c.p., pointing out critical elements of inadequacy of this extinction procedure; finally, from a *de iure condendo* perspective, it discusses the other reward measures actioned by the reform's legislator, all united under the goal of environmental restoration and remediation.

**Parole chiave:** meccanismo estintivo delle contravvenzioni, natura giuridica ibrida, elementi di criticità, rapporto con l'oblazione discrezionale.

**Key words:** extinguishing mechanism of environmental violation, hybrid legal nature, elements of inadequacy, relationship with the discretionary obliteration.



**SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: *ratio* – 2.1. La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: natura giuridica – 2.2. La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: problematiche connesse – 3. Confronto con l'oblazione discrezionale di cui all'art. 162-bis c.p. e considerazioni conclusive**

**1. Premessa.**

La legge 22 maggio 2015, n. 68, intitolata “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”, con l'intento di assicurare una completa ed effettiva tutela dell'ambiente, interviene su un duplice fronte: per un verso, introducendo nel nuovo Titolo VI-*bis* del codice penale (rubricato “Dei delitti contro l'ambiente”) fattispecie di nuovo conio, caratterizzate da un inasprimento della risposta sanzionatoria<sup>1</sup>; per altro verso, prevedendo l'aggiunta di una Parte Sesta-*bis* (“Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia ambientale”) al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, meglio noto come “codice dell'ambiente”, che delinea un innovativo meccanismo premiale e consente la “non punibilità” di numerose contravvenzioni ambientali.

Lungi dal rappresentare un elemento di disarmonia o di criticità<sup>2</sup>, tale apparente contraddizione deve essere riletta nell'ottica di una necessaria complementarietà nella strategia di tutela; in particolare, si evidenzia come, pur nella differente dosimetria sanzionatoria, l'obiettivo perseguito dal legislatore sia il medesimo e si assida sulla necessità di ripristino delle matrici ambientali incise

---

<sup>1</sup> Il riferimento è ai seguenti articoli: art. 452-*bis* c.p., inquinamento ambientale; art. 452-*ter* c.p., morte o lesione come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale; art. 452-*quater* c.p., disastro ambientale; art. 452-*quinqies*, delitti colposi contro l'ambiente; art. 452-*sexies*, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività; art. 452-*septies*, impedimento del controllo; art. 452-*octies*, circostanze aggravanti; art. 452-*nonies*, aggravante ambientale; art. 452-*decies*, ravvedimento operoso; art. 452-*undecies*, confisca; art. 452-*duodecies*, ripristino dello stato dei luoghi; art. 452-*terdecies*, omessa bonifica. Per una completa disamina sulle nuove fattispecie delittuose, RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati, commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015; MANNA (a cura di), *Il nuovo diritto penale ambientale (legge 22 maggio 2015, n. 68)*, Roma, 2016; RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2015; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli eco-delitti: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

<sup>2</sup> Così SANTOLOCI, *La legge sui delitti ambientali un giano bifronte: nella prima parte aggrava e nella seconda (di fatto) estingue i reati ambientali*, in [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net), suggerisce l'immagine di un legislatore che, assunte le fattezze di un Giano bifronte, nella prima parte della legge aggrava e nella seconda giunge, di fatto, a depenalizzare o estinguere le contravvenzioni ambientali. In chiave critica anche TELESICA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”: ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 17 luglio 2015; VERGINE, *La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del D.d.l. 1345/2014 sui delitti ambientali*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2014, 5, pp. 469 ss.



dal reato<sup>3</sup>. Limitandoci in questa sede a cenni generalissimi, può solo incidentalmente rilevarsi come, nondimeno, all'unicità dello scopo corrisponda una diversificazione degli strumenti utilizzati: a fronte di una contravvenzione, qualificata come "inquinamento ordinario"<sup>4</sup>, la scelta legislativa è quella di imporre al reo una serie di prescrizioni volte a garantire la reintegrazione dell'offesa; dinanzi ad un delitto, inteso quale "inquinamento straordinario"<sup>5</sup> in cui si è già verificato il danno ambientale o il pericolo concreto dello stesso, il legislatore, accanto ad una risposta sanzionatoria rafforzata e aspra, incentiva la remissione in pristino ad altri fini, onde evitare la sottoposizione a confisca o la consumazione dell'ulteriore e autonomo reato di omesso ripristino<sup>6</sup>.

Definito sempre più spesso come "volto nascosto"<sup>7</sup> della riforma ambientale realizzata con la legge 22 maggio 2015, n. 68, lo speciale meccanismo estintivo delle contravvenzioni ambientali rappresenta il pilastro attorno al quale ruota la "non punibilità" del reo, che abbia provveduto a eliminare le conseguenze dannose della contravvenzione, mediante un comportamento diametralmente opposto a quello incriminato. Aderendo a una logica premiale, il legislatore pare valorizzare la reintegrazione del bene giuridico tutelato (*i.e.* l'ambiente, nelle varie componenti di volta in volta compromesse), in coerenza con le note esigenze di effettività di tutela a base comunitaria<sup>8</sup>, così rinunciando all'applicazione della pena nell'ipotesi in cui gli obblighi ripristinatori siano stati effettivamente adempiuti.

Alla luce delle brevi considerazioni svolte, è agevole desumere il rilievo centrale di tale istituto nel sistema di tutela dell'ambiente, altresì potendosi evidenziare la progressiva tendenza del diritto penale ambientale ad assumere una funzione sempre più marcatamente ripristinatoria, pur essendo la stessa, in origine, tipica del diritto civile e del diritto amministrativo<sup>9</sup>.

Ebbene, il presente contributo si propone di riflettere sulla *ratio* sottesa a questa speciale procedura estintiva e sul suo inquadramento dogmatico nell'ambito delle categorie sistematiche elaborate dalla scienza penalistica, avendo cura di evidenziare come la natura ibrida di tale istituto incida anche sul correlato problema della possibilità di estensione al concorrente del reato degli effetti benefici

<sup>3</sup> RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati, commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, cit., pp. 74 ss.

<sup>4</sup> Tale espressione è di RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati, commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, cit., p. 74, che auspica la gestione degli "inquinamenti ordinari" in modo flessibile e razionale rispetto agli scopi di tutela dell'ambiente e accoglie con favore il meccanismo di estinzione ambientale, evidenziando come la novella legislativa, con il suo diverso approccio tra "inquinamenti ordinari" e "straordinari", appaia idonea a garantire una tutela effettiva rispetto al persistere e progredire delle situazioni ambientali rischiose.

<sup>5</sup> *Ivi*, p. 75.

<sup>6</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, p. 63,

<sup>7</sup> Di recente MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflative e nuove tensioni sistemiche*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

<sup>8</sup> RUGA RIVA in, PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, Torino, 2019, p. 22.

<sup>9</sup> In linea generale, si veda PALAZZO, *Principi fondamentali e opzioni politico-criminali nella tutela penale dell'ambiente*, in CECCHETTI-ANDRONIO, *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, pp. 549 ss.



derivanti dalla “regolarizzazione”<sup>10</sup>. Merita, poi, di esser valorizzato il rapporto con l’oblazione discrezionale di cui all’art. 162-*bis* c.p., così da mettere in luce un elemento di criticità e di inadeguatezza della procedura di estinzione oggetto di analisi e, infine, in una prospettiva *de iure condendo*, si intende dar atto delle altre misure premiali messe in campo dal legislatore della riforma e accomunate dal medesimo obiettivo di ripristino e risanamento ambientale.

## 2. La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: *ratio*.

Come si accennava, la disciplina del meccanismo estintivo per le contravvenzioni ambientali si rinviene nella Parte Sesta-*bis* (“Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia ambientale”) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Le disposizioni richiamate (artt. 318-*bis* a 318-*octies*) delineano un articolato modello procedurale in virtù del quale è possibile giungere, al ricorrere di determinati presupposti, all’estinzione delle contravvenzioni ambientali di minor valore che non abbiano cagionato un danno o un pericolo concreto di danno per le matrici ambientali; invero, senza entrare nel dettaglio dei passaggi prescritti e rimandando ad altra sede la disamina pedissequa dell’ambito di applicazione della nuova disciplina<sup>11</sup>, vale sottolineare che l’estinzione del reato risulta subordinata, da un lato al rispetto delle prescrizioni impartite dall’organo di vigilanza al fine di “regolarizzare” e sterilizzare la situazione di rischio derivante dal reato, dall’altro al pagamento in via amministrativa di una somma di denaro pari ad un quarto del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa<sup>12</sup>.

Ricostruiti i principali segmenti procedimentali, pare opportuno sottolineare come lo speciale meccanismo estintivo in esame risulti costruito sulla base di un analogo modello previsto con riguardo alle contravvenzioni infortunistiche (artt. 19 ss. del d.lgs. 19 dicembre 1994, n. 758). Pur non potendosi rinvenire una completa sovrapposibilità tra la procedura in materia ambientale e

---

<sup>10</sup> Come si evince dalla Circolare del Ministero del lavoro 27 febbraio 1996, n. 25, per regolarizzazione si intende “la possibilità, per il trasgressore, di elidere situazioni illecite non completamente esaurite e non già il mero intervento protesico a far solo cessare gli effetti permanenti di un fatto o di un comportamento che ha comunque determinato conseguenze od eventi che, di per sè, sono dettati dall’ordinamento e vanno necessariamente perseguiti in caso di accadimento”.

<sup>11</sup> Si rinvia a P. FIMIANI, *Gli aspetti problematici nel sistema di estinzione dei reati ambientali previsto dal titolo VI-bis del T.U.A* in questa Rivista n. 4/2019.

<sup>12</sup> BIASUTTI, *Nuove procedure obblative nel Codice dell’Ambiente: tra amministrazione attiva ed accertamento giudiziale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p.6, il quale evidenzia come i due atti consequenziali, di accertamento della non compromissione ambientale e di asseverazione tecnica della prescrizione, competano all’Amministrazione che, quindi, diviene la protagonista dell’intera procedura. Nella stessa ottica, RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, cit., p. 63, che avverte come “l’effettività della tutela dipenda dalla tenuta del complesso sistema amministrativo e, quindi, anche dalla sufficienza delle risorse umane, organizzative ed economiche messe in campo dalle strutture di vigilanza, dagli organi accertatori e da quelli attestatori”.



quella tracciata con riguardo alla sicurezza sul lavoro<sup>13</sup>, sono molteplici e palesi le similitudini, rappresentando entrambe una via alternativa alla normale definizione di un processo penale, consentendo alla estinzione del reato senza la comminazione di una misura sanzionatoria e previa riparazione dell'offesa al bene giuridico tutelato<sup>14</sup>. Entrambe le procedure prediligono, alla punizione dell'autore dell'illecito, la realizzazione da parte dello stesso di una contro-condotta, tardivamente adempiente, finalizzata a neutralizzare l'offesa<sup>15</sup>.

Tale scelta normativa, quindi, pare riflettere la "prevalenza"<sup>16</sup> dell'interesse alla regolarizzazione delle violazioni sull'applicazione della sanzione penale e disvela la logica premiale ivi sottesa, in virtù della quale alla commissione di un reato si fa corrispondere non tanto una sanzione negativa, intesa quale conseguenza peggiorativa dello *status* o del patrimonio del reo, quanto piuttosto una sanzione positiva, consistente in una sorta di "premio" per il comportamento attivo del contravventore<sup>17</sup>.

Di conseguenza la tradizionale sequenza reato-punibilità risulta compromessa<sup>18</sup>; muovendo da istanze di effettività<sup>19</sup> della tutela in materia ambientale e di reintegrazione dell'offesa da parte del

---

<sup>13</sup> In tal senso PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la L. 68/2015: non mancano dubbi interpretativi*, in *Amb. & Svil.*, 2016, 7, p. 499. Evidenza delle differenze tra i due procedimenti di estinzione delle contravvenzioni anche AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), riflettendo sulla circostanza che, mentre le contravvenzioni antifortunistiche sono per lo più a carico di soggetti noti (i datori di lavoro) e assumono le caratteristiche di reati permanenti, le contravvenzioni ambientali spesso non sono ascrivibile ad un soggetto ben determinato, restando ignoto l'autore della violazione, e si strutturano, molto spesso, come illeciti istantanei a effetti permanenti. Per un approfondimento sull'operatività del meccanismo estintivo in materia di sicurezza del lavoro, GARGANI, *Criteri di definizione degli illeciti in materia di sicurezza e salute del lavoro*, in DEIBBA- GARGANI (a cura di), *Reati contro la salute e la dignità del lavoratore*, Torino, 2012, pp. 370 ss.; PULITANÒ, (voce) *Igiene e sicurezza sul lavoro, tutela penale*, in *Dig. Disc. Pen.*, Torino, 2000, Vol. I, pp. 388 ss.; SGUBBI, *I reati in materia di sicurezza e igiene del lavoro: connotati del sistema*, in MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi del lavoro*, Torino, 1994, pp. 259 ss.; MASIA- DE SANTIS, *La tutela penale della sicurezza del lavoro*, Napoli, 2006; MUSCATIELLO, *La tutela altrove. Saggio sulla tutela dell' homo faber nel codice penale*, Torino, 2004.

<sup>14</sup> CAROLLO, *La disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale: luci ed ombre del nuovo procedimento estintivo delle contravvenzioni del T.U.A.*, in MANNA (a cura di), *Il nuovo diritto penale ambientale*, Roma, 2016.

<sup>15</sup> AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, Napoli, 2008, p. 29, che, con riferimento alla procedura estintiva delle contravvenzioni antinfortunistiche, precisa come tale istituto si muova "parallelamente alle tecniche sanzionatorie" tradizionali ma "in senso diametralmente opposto", così da stimolare nel reo un *contrarius actus*, cioè una contro-azione, volta a ripristinare lo *status quo ante*.

<sup>16</sup> In tal senso, Corte Cost., 18 febbraio 1998, n. 19, che giudica sulla illegittimità della disciplina in materia di sicurezza sul lavoro nella parte in cui esclude dall'operatività del meccanismo procedurale di estinzione l'ipotesi in cui il contravventore abbia spontaneamente e autonomamente provveduto all'eliminazione delle conseguenze dell'illecito, ancor prima che vengano dettate le prescrizioni dell'organo di vigilanza.

<sup>17</sup> AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., pp. 27 ss.

<sup>18</sup> DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998, pp. 60 ss.; in senso analogo anche DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, Padova, 1996, pp. 410 ss.



reo, si abbandona il dogma di inflizione indefettibile di una “pena proporzionale al reato commesso”<sup>20</sup> e si valorizza la definizione extra-giudiziale dell’illecito. Ed è proprio alla luce di tale “rinuncia alla pena”<sup>21</sup> che una parte della dottrina<sup>22</sup> ritiene di poter sostituire il secolare brocardo *nullum crimen sine poena* con il più realistico *nullum crimen sine remedio*, sottolineando come il rimedio sia, solo in via di estrema necessità, una sanzione privativa della libertà o incisiva del patrimonio.

Pare, quindi, evidente che la *ratio* di tale modello prescrittivo reintegratorio sia da individuarsi nella tutela *in extremis* del bene giuridico tutelato<sup>23</sup>, anche in ragione della fondamentale rilevanza assunta dal valore-ambiente nel nostro ordinamento; pur tuttavia, non può sottacersi come, indirettamente, la devoluzione dell’illecito ad un organo di vigilanza determini un riflesso processuale e risponda a una finalità deflattiva<sup>24</sup>, essendo sottratte al vaglio dell’ autorità giudiziaria le infrazioni di minor rilievo<sup>25</sup>, “sanabili” mediante un comportamento pro-attivo del contravventore.

In ultima istanza, il fondamento politico-criminale di tale meccanismo premiale sembra risiedere nel più ampio principio di *extrema ratio*<sup>26</sup> e, in particolare, nella prospettiva della c.d. sussidiarietà secondaria<sup>27</sup>, per essa intendendosi la sussidiarietà che attiene, anziché al momento di produzione delle disposizioni, a quello successivo della loro applicazione<sup>28</sup>. Muovendo da un simile assunto,

---

<sup>19</sup> MARTUFI, *La “diversione” ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche*, cit., sottolinea come la procedura in questione rappresenti il riflesso di un “crescente disincanto rispetto all’effettività del sistema sanzionatorio”, accentuato, in materia di contravvenzioni ambientali, dall’esiguità delle pene e dall’obblazionabilità delle stesse. Sulla ineffettività del modello contravvenzionale in materia ambientale anche DOVA, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, Torino, 2017, p. 94, che evidenzia come questo, da un lato, precluda alcuni strumenti di indagine (si pensi alle intercettazioni telefoniche), e dall’altro come il rischio della prescrizione, a fronte di una notevole complessità delle ipotesi di reato da verificare, porti a vanificarne gli obiettivi di tutela.

<sup>20</sup> AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., p. 11.

<sup>21</sup> L’espressione è di MUSCATIELLO, *L’entropia ambientale. Dal boia (improbabile) all’esattore (incerto)*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

<sup>22</sup> AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., p. 48.

<sup>23</sup> DOVA, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, cit. p. 94, in cui si evidenzia che le prescrizioni dell’organo di vigilanza intervengono *a posteriori* rispetto alla messa in pericolo o alla micro-lesione del bene giuridico ma rappresentano lo strumento più razionale per garantire la tutela dell’ambiente, poiché determinano la reintegrazione dell’offesa da parte del contravventore.

<sup>24</sup> In tal senso, Corte Cost., 18 febbraio 1998, n. 19, pronunciandosi sull’analogo meccanismo estintivo in materia di sicurezza sul lavoro.

<sup>25</sup> RUGA RIVA in PELISSERO (a cura di), *Reati contro l’ambiente e il territorio*, cit., p. 154.

<sup>26</sup> DONINI, *Non punibilità e idea negoziale*, in *Indice pen.*, 2001, p. 1044 precisa come ogni ipotesi di rinuncia alla pena costituisca espressione del principio di *extrema ratio*. Per un approfondimento sul tema, DONINI, *Sussidiarietà penale e sussidiarietà comunitaria*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 2003, pp. 141- 183.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., p. 42.



invero, ben si comprende come il legislatore realizzi una sorta di “depenalizzazione in concreto”<sup>29</sup>, rinunciando a punire comportamenti che, a seguito di una valutazione *ex post* e alla luce della contro-azione del reo, risultino in concreto privi di lesività.

## 2.1. La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: natura giuridica.

È in tale cornice concettuale che si staglia la questione della natura giuridica dello speciale meccanismo estintivo in esame e, in particolare, del suo inquadramento dogmatico; richiamando anche il dibattito della dottrina e della giurisprudenza relativo alla procedura in materia di sicurezza sul lavoro, pare possibile individuare tre principali ricostruzioni.

Un primo orientamento, valorizzando il profilo processuale del meccanismo di estinzione, qualifica l'istituto in parola come “condizione di procedibilità atipica o speciale”<sup>30</sup>, argomentando che il sistema delle prescrizioni e il pagamento della sanzione amministrativa costituiscano delle “precondizioni”<sup>31</sup>, in assenza delle quali non pare possibile l'esercizio dell'azione penale. Più nel dettaglio, sembra trattarsi di una “precondizione negativa”<sup>32</sup>, data l'idoneità del procedimento a limitare la potestà di azione del Pubblico Ministero; le varie fasi della sequenza procedimentale<sup>33</sup> appaiono, cioè, funzionali a “sospendere”, fino al loro completo esaurimento, l'esercizio dell'azione penale da parte del P.m. e, di conseguenza, il potere cognitivo del giudice<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> *Ivi*, pp. 43 ss.

<sup>30</sup> Cass. Pen., Sez. III, 18 dicembre 1998, n. 13340. Si veda GAITO, (voce) *Procedibilità*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, pp. 813 ss.

<sup>31</sup> Cass. Pen., Sez. III, 9 febbraio 2005, n. 12294. Per un approfondimento della tematica, GIOVAGNOLI, *La definizione in via amministrativa delle contravvenzioni in materia di sicurezza e di igiene sul lavoro*, in *Lav. Giur.*, 1998, pp. 603 ss.

<sup>32</sup> AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., pp. 186 ss. L'Autore ricostruisce il dibattito ed enuncia le varie tesi che si sono contese il campo, con riguardo alla procedura estintiva delle contravvenzioni infortunistiche.

<sup>33</sup> I fautori di tale tesi identificano, quali elementi di tale condizione di procedibilità, una serie di elementi: che l'organo di vigilanza abbia impartito la prescrizione e fissato il termine per la regolarizzazione, che ne abbia verificato l'esito nel rispetto dei termini fissati dal legislatore, che il contravventore sia stato ammesso al contravventore e che sia stata data apposita comunicazione al P.M. Da quanto detto consegue che il P.M. non possa esercitare l'azione penale in assenza di uno dei citati passaggi, DOVERE, *I procedimenti definitivi nella tutela penale della salute e sicurezza sul lavoro*, in SPANGHER (a cura di), *Trattato di procedura penale*, vol. III, Tomo II, pp. 803 ss. In giurisprudenza, *ex multis*, Cass. Pen., Sez. III, 9 gennaio 2009, n. 10726.

<sup>34</sup> Cass. Pen., Sez. III, 12 ottobre 2007, n. 40544, in cui si precisa che la sentenza pronunciata senza il rispetto della condizione di procedibilità “deve essere annullata con rinvio alla Corte d'Appello, al fine di accertare se il ricorrente sia stato posto realmente nelle condizioni di estinguere le contravvenzioni ascrittegli; Cass. Pen., Sez. III, 9 febbraio 2005, n. 12294, in cui si evidenzia come l'esercizio dell'azione penale nei confronti del contravventore inadempiente sia subordinato al rispetto delle prescrizioni impartite, pena l'improcedibilità.



Tuttavia, tale impostazione è stata superata da una successiva giurisprudenza<sup>35</sup>, più attenta al dato letterale contenuto nel testo normativo. In particolare, tale ricostruzione argomenta che l'istituto in esame dovrebbe essere inquadrato nella categoria delle cause di estinzione; in tal senso, depone il tenore letterale dell'art. 318-*septies* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che subordina l'estinzione del reato al rispetto di due condizioni: l'adempimento della prestazione impartita dall'organo di vigilanza e il pagamento della somma di denaro in via amministrativa ad opera del contravventore. Proprio muovendo da questa duplicità di presupposti, tale causa di non punibilità<sup>36</sup> è stata definita come "condizione di estinzione a formazione complessa"<sup>37</sup>, statuendo che, in assenza di uno dei requisiti citati, non possa verificarsi l'estinzione del reato<sup>38</sup>.

Nel tentativo di sconfessare la precedente tesi, si argomenta altresì che sarebbe contraddittorio qualificare la causa di non punibilità in esame come condizione di procedibilità, stante la possibilità di esercitare l'azione penale in determinati casi, pur quando non sia stato attivato il meccanismo di ripristino; emblematiche, a tal proposito, le ipotesi in cui l'illecito sia giuridicamente o materialmente impossibile da rimuovere<sup>39</sup>.

Così ricostruito il quadro dottrinale e giurisprudenziale, pare doversi evidenziare come tale oscillazione tra la natura "processuale" e quella "sostanziale" dello speciale meccanismo estintivo penal-ambientale sia, in ultima istanza, un indice della difficoltà di qualificare correttamente un istituto proteiforme come quello in esame. Ebbene, superando la tradizionale e rigida scelta tra inquadramento sostanziale e inquadramento processuale, un terzo indirizzo valorizza la natura "ibrida" della causa di non punibilità relativa alle contravvenzioni ambientali; più nel dettaglio, la dottrina propone un inquadramento "sincretistico"<sup>40</sup>, in virtù del quale la fattispecie in esame viene

<sup>35</sup> Cass. Pen., Sez. III, 14 giugno 2000, n. 9772.

<sup>36</sup> Per un approfondimento sulla tematica generale delle cause di non punibilità, VENEZIANI, *La punibilità. Le conseguenze giuridiche del reato*, in GROSSO- PADOVANI- PAGLIARO (a cura di), *Trattato di diritto penale, parte generale*, II, Roma, 2014, pp. 290 ss.; ROMANO, *Cause di giustificazioni, cause scusanti, cause di non punibilità*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1990, pp. 60 ss.; GALLO- SEVERINO, *Antigiuridicità penale (voce)*, in *Enc. Giur.*, II, Roma, 1988; BRUNELLI, *Il diritto penale delle fattispecie criminose*, Torino, 2013.

<sup>37</sup> Cass. Pen., Sez. III, 24 marzo 2010, n. 11271. In dottrina, CAROLLO, *La disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale: luci ed ombre del nuovo procedimento estintivo delle contravvenzioni del T.U.A.*, cit., p. 185; MARINUCCI- DOLCINI- GATTA, *Manuale di diritto penale, parte generale*, Milano, 2019, p. 480, in cui si qualificano come cause di estinzione del reato, strutturalmente affini all'oblazione, quelle previste nella legislazione speciale in materia di sicurezza e igiene del lavoro, nonché in materia di tutela ambientale.

<sup>38</sup> Di contro, l'adempimento delle prescrizioni impartite e il pagamento della somma di denaro determinano ipso iure l'estinzione del reato, vincolando il P.M. a richiedere l'archiviazione e il G.I.P. a disporla. In tal senso, MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche*, cit., p. 296.

<sup>39</sup> *Ivi*, p. 298. Per un approfondimento sull'operatività del meccanismo estintivo in esame anche nel caso in cui non sia impartita alcuna prescrizione per la impossibilità, materiale o giuridica, della sua emanazione, FIMIANI, ..., in questa rivista.

<sup>40</sup> GARGANI, *Criteri di definizione degli illeciti in materia di sicurezza e salute sul lavoro*, in *Reati contro la salute e la dignità del lavoratore*, Torino, 2012, pp. 380 ss.



definita per metà come causa di non punibilità sopravvenuta, per metà come condizione di procedibilità.

Resta, tuttavia, da precisare che per “cause di non punibilità sopravvenuta” si intendono quelle disposizione che premiano con l’impunità il reo che, avendo commesso un fatto tipico, antiggiuridico e colpevole<sup>41</sup>, realizzi successivamente un comportamento idoneo a reintegrare e ripristinare il bene giuridico leso<sup>42</sup>. La non punibilità, quindi, deriva da un accadimento posteriore alla commissione del reato, che è legato ad una condotta dell’autore del fatto illecito di segno opposto e inverso rispetto alla contravvenzione<sup>43</sup>.

Salve isolate posizioni di diverso avviso<sup>44</sup>, tale ricostruzione risulta oggi maggioritaria, anche alla luce della sua coerenza con la funzione della pena. Le ipotesi sopravvenute di non punibilità, invero, proprio perché volte al “ripristino della legalità violata”<sup>45</sup> e alla ricomposizione del bene giuridico leso, realizzano una trasposizione della peculiare funzione special preventiva positiva; difatti, in tali ipotesi, l’inflizione della pena, più che essere orientata alla rieducazione e alla risocializzazione del contravventore, finirebbe per apparire ingiusta agli occhi del reo<sup>46</sup>.

## 2.2. La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: problematiche connesse.

Lungi dall’essere un dibattito meramente teorico, il corretto inquadramento della fattispecie in esame porta con sé notevoli implicazioni pratiche. Invero, dalla diversa qualificazione dello speciale meccanismo estintivo discendono importanti differenze di disciplina: muta, in primo luogo, la formula di proscioglimento poiché, in presenza di una condizione di procedibilità, l’azione penale non doveva essere iniziata o proseguita e il giudice pronuncia sentenza di non doversi procedere *ex art. 529 c.p.p.*, indicandone il motivo nel dispositivo; dinanzi ad una causa di non punibilità

---

<sup>41</sup> Secondo la tripartizione adottata da FIANDACA- MUSCO, *Diritto penale parte generale*, Bologna, 2019.

<sup>42</sup> In tale senso, pur adottando una concezione quadripartita, MARINUCCI- DOLCINI- GATTA, *Manuale di diritto penale, parte generale*, cit., pp. 457 ss.

<sup>43</sup> DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, cit., p. 222.

<sup>44</sup> MARTUFI, *La “diversione” ambientale tra esigenze deflative e nuove tensioni sistemiche*, cit., l’Autore, preso atto della ardua catalogazione dogmatica, suggerisce di ricorrere a una categoria di derivazione anglosassone, talvolta in uso anche in Italia, quella della c.d. diversione; avverte, tuttavia, della possibilità di contrasto di una simile impostazione con il principio di obbligatorietà dell’azione penale. Per un approfondimento sulla tematica, BERTOLINI, *Esistono autentiche forme di “diversione” nell’ordinamento processuale italiano? Prime riflessioni*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it); SUMMERER, “Diversion” e giustizia riparativa. *Definizioni alternative del procedimento penale in Austria*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2018, 1, pp. 560 ss.

<sup>45</sup> L’espressione è di PAONE, *La prescrizione dei reati ambientali secondo la L. 68/2015: non mancano dubbi interpretativi*, in *Amb. & Svil.*, 2016, 7, p. 503.

<sup>46</sup> AMARELLI, *La ritrattazione e la ricerca della verità*, Torino, 2006, p. 182.



sopravvenuta, invece, il giudice è tenuto a pronunciare una sentenza di assoluzione perché l'imputato non è punibile ai sensi dell'art. 530 c.p.p.<sup>47</sup>

Di contro, se si considera il meccanismo in oggetto come causa estintiva, giova precisare che esso, a parere di una autorevole dottrina, rappresenta una sorta di “parentesi iniziale delle indagini preliminari”<sup>48</sup>, con la conseguenza che, a fronte dell'adempimento delle prescrizioni impartite e del pagamento in via amministrativa, il procedimento raggiunge un esito positivo<sup>49</sup>; potendosi ritenere estinto il reato, il giudice pronuncia, quindi, decreto motivato di archiviazione ai sensi dell'art. 411 c.p.p.

L'individuazione della natura giuridica dello speciale meccanismo estintivo per le contravvenzioni ambientali, poi, appare una premessa rilevante per la risoluzione della questione relativa alla comunicabilità della causa di esclusione della pena. In particolare, occorre chiedersi se sia o meno possibile estendere al concorrente gli effetti benefici derivanti dalla condotta post-fatto del reo.

Sul piano applicativo, aderire alla tesi della causa di estinzione significa patrocinare l'idea dell'inesistibilità ai concorrenti della causa di non punibilità ai sensi dell'art. 182 c.p. Invero, è lo stesso legislatore a sancire la natura soggettiva delle cause di estinzione, prevedendo che l'estinzione del reato debba avere effetto soltanto per i soggetti cui la stessa riferisce.

Trasponendo tale direttiva al caso in esame, il beneficio della “non punibilità” dovrebbe essere riconosciuto al solo contravventore che si sia attivato per il ripristino delle matrici ambientali lese, ottemperando alle prescrizioni dell'organo di vigilanza e versando la somma di denaro richiesta; il correo, rimasto “inerte”, non potrebbe beneficiare del comportamento pro-attivo del primo, così dovendo rispondere del reato commesso. Tuttavia, una simile impostazione, per quanto coerente con il dettato normativo, sembra condurre a un esito paradossale e contrario alla deflazione processuale; difatti, in tale ipotesi, il P.M. sarebbe obbligato a “riprendere” il procedimento penale sospeso, a esercitare l'azione penale nei confronti del concorrente che non abbia agito in via ripristinatoria e a perseguirlo per una contravvenzione di fatto “estinta e ormai inoffensiva”<sup>50</sup>, grazie al comportamento virtuoso del reo.

Esito più coerente con la funzione della pena e con il riflesso processual-deflattivo sembra conseguire, invece, se si aderisce alla tesi che qualifica il meccanismo estintivo in esame come causa di non punibilità sopravvenuta, seppur anomala poiché, per metà, configura anche una

---

<sup>47</sup> Per un approfondimento sul tema TONINI, *Manuale di procedura penale*, Roma, 2019.

<sup>48</sup> PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 1996, pp.1157-1171.

<sup>49</sup> AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., p. 196.

<sup>50</sup> *Ivi*, p. 197.



condizione di procedibilità dell'azione. Per le cause personali sopravvenute di non punibilità, la regola da seguire è quella dettata dall'art. 119 c.p., in virtù della quale si estende ai concorrenti la causa di natura oggettiva e, invece, si applica ai soli soggetti cui essa riferisce la causa sopravvenuta di tipo soggettivo.

Alla luce delle suesposte coordinate normative, occorre verificare quale sia il carattere della causa di non punibilità sopravvenuta in esame; benché si tratti di un approdo non unanimamente condiviso, una parte della dottrina ritiene di dover riconoscere al meccanismo estintivo delle contravvenzioni ambientali una natura oggettiva, con conseguente possibilità di estensione ai concorrenti del reato. In particolare, tale conclusione sembra derivare dalla circostanza che l'estinzione discenda dalla verifica oggettiva di ripristino del bene giuridico leso, di adempimento delle prescrizioni impartite e di pagamento di una somma di denaro, piuttosto che da valutazioni soggettive legate all'emenda e al pentimento del reo<sup>51</sup>.

Infine, la corretta qualificazione dello speciale meccanismo estintivo in esame risulta dirimente per la risoluzione di un'ulteriore questione di carattere generale: occorre chiedersi, cioè, se la non punibilità, prevista dagli artt. 318-*bis* ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sia da riferirsi solo alla persona fisica che si attiva per il ripristino delle matrici ambientali o possa "estendersi" anche alla persona giuridica presso la quale il soggetto responsabile opera. Per meglio comprendere tale problematica, pare opportuno premettere un inquadramento generale sulla responsabilità degli enti per i reati ambientali.

Si tratta di una tematica particolarmente controversa, da più parti oggetto di attenzione: da tempo, ad opera della dottrina e della giurisprudenza che auspicavano un adeguamento della normativa italiana alle prescrizioni europee; di recente, da parte del legislatore che è intervenuto con la legge 22 maggio 2015, n. 68, per colmare talune lacune poste dal precedente d.lgs. n. 7 luglio 2011, n. 121. Recependo la Direttiva 2008/99/CE<sup>52</sup>, ma di fatto ignorandone gli *standards* di incriminazione, il d.lgs. n. 7 luglio 2011, n. 121 introduceva nel nostro ordinamento la responsabilità degli enti da reati ambientali ma prestava il fianco a numerose critiche, poiché si limitava a prevedere, tra i reati presupposti, solo alcune contravvenzioni ambientali e non anche le fattispecie delittuose più gravi, in tal modo violando l'art. 6 della stessa Direttiva<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Ivi, p. 199. In giurisprudenza, Cass. Pen., Sez. III, 27 giugno 2002, n. 31069.

<sup>52</sup> Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente, in GU L 328/28.

<sup>53</sup> L'art. 6 della Direttiva 2008/99/CE, rubricato "responsabilità delle persone giuridiche", imponeva agli Stati membri di sanzionare le persone giuridiche nelle ipotesi in cui gravi reati ambientali fossero commessi a loro vantaggio da un qualsiasi soggetto detentore di una posizione preminente in seno alla persona giuridica o anche da un sottoposto in assenza dei dovuti controlli. Sulle criticità del d.lgs. n. 121/2011, A. MANNA, *Un recepimento solo parziale della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, pp. 1065 ss.



Una più compiuta opera di rivisitazione e di riordino del diritto penale ambientale, attenta al rispetto delle indicazioni europee in tema di responsabilità a carico degli enti, si compie solo con la legge 22 maggio 2015, n. 68; definita dalla dottrina quale “svolta quasi epocale”<sup>54</sup>, essa si caratterizza, tra i tanti punti di forza, per la modifica dell’art. 25-*undicies* del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, in virtù della quale si allarga significativamente il perimetro della responsabilità degli enti. Invero, il comma 8 dell’art. 1 della l. 22 maggio 2015, n. 68 interviene sul citato art. 25-*undicies* e innesta, nel novero dei reati presupposto, una serie di reati tra cui compaiono anche alcune contravvenzioni suscettibili di estinzione ad opera del meccanismo in analisi.

Si deve, tuttavia, sottolineare che il legislatore della riforma nulla dispone in merito alla possibilità di sospendere il procedimento a carico degli enti<sup>55</sup> e dichiarare estinto il reato ascrittogli a fronte di una condotta riparativa, con ciò determinando incertezze applicative che spetta all’interprete risolvere. Il problema delineato, lungi dall’essere solo teorico, porta con sé notevoli conseguenze pratiche, soprattutto se si considera che, nella maggior parte dei casi, i reati ambientali vengono commessi nell’interesse dell’impresa<sup>56</sup>.

Sul punto, pare necessario richiamare il principio di autonomia sancito dall’art. 8 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, alla stregua del quale la responsabilità dell’ente sussiste anche “quando il reato si estingue per una causa diversa dall’amnistia”; ciò significa che, a fronte della sospensione del procedimento a carico della persona fisica, non corrisponde analoga sorte per la procedura che coinvolge l’ente.

Stando alla lettera della norma, che espressamente richiama le ipotesi estintive, pare potersi affermare che, aderendo alla tesi che qualifica lo speciale meccanismo in esame come causa di estinzione, nulla osti all’applicazione di una sanzione nei confronti dell’ente, anche nell’ipotesi in cui la persona fisica, responsabile della contravvenzione, abbia adempiuto alle prescrizioni impartite dall’organo di vigilanza e provveduto al pagamento di una somma di denaro in via amministrativa secondo la disciplina dettata dagli artt. 318-*bis* ss. del codice dell’ambiente. La condotta riparatrice dell’ente e l’eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato

---

<sup>54</sup> L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “eco-delitti” una svolta “quasi” epocale per il delitto penale dell’ambiente*, in *Dir. pen. cont.*, 9 luglio 2015.

<sup>55</sup> Per un approfondimento sulla natura della responsabilità delle persone giuridiche, DE VERO, *La responsabilità penale delle persone giuridiche*, in GROSSO- PADOVANI – PAGLIARO, *Trattato di diritto penale, parte generale*, Vol. IV, Milano, 2008; SCOLETTA, *La disciplina della responsabilità da reato degli enti collettivi: teoria e prassi giurisprudenziale*, in CANZIO- CERQUA- LUPARIA, *Diritto penale delle società. I profili sostanziali*, Padova, 2016, pp. 819 ss.

<sup>56</sup> PETELLA, *Ecoreati e responsabilità degli enti*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).



possono rilevare, eventualmente, solo ai fini di una riduzione della sanzione pecuniaria ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231<sup>57</sup>.

Più problematica appare la questione se si aderisce alla ricostruzione maggioritaria, che qualifica il meccanismo estintivo delle contravvenzioni ambientali come causa di non punibilità sopravvenuta; invero, muovendo da un'interpretazione strettamente letterale e dall'elencazione tassativa delle ipotesi alla base dell'autonomia dell'ente, pare doversi concludere che, in tali circostanze, l'ente debba andare esente da responsabilità così come la persona fisica.

Pur tuttavia, la Corte di Cassazione, in un recente arresto<sup>58</sup>, ha ritenuto di dover rileggere l'art. 8 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 alla luce di un criterio teleologico, oltre che semantico; valorizzando un'interpretazione sistematica e preso atto dell'assenza di una espressa disciplina relativa alla cause di non punibilità in senso stretto, la richiamata sentenza ritiene di poter interpretare estensivamente la disposizione in esame, sul presupposto che tale ricostruzione sembri essere l'unica in grado di rendere il sistema razionale e “non in contrasto” con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. Sarebbe, infatti, manifestamente irrazionale una disciplina che prevedesse la responsabilità dell'ente in presenza di una causa estintiva del reato e la escludesse, invece, a fronte di una causa di non punibilità in senso stretto.

L'argomento da cui muove la giurisprudenza, per quanto retto da evidenti ragioni equitative, si espone però a obiezioni di non poco conto<sup>59</sup>, relative anzitutto al rispetto del principio di legalità e al divieto di applicare una norma in modo che produca effetti *in malam partem* nei confronti dei soggetti dell'ordinamento. Il legislatore, invero, pare elencare in maniera tassativa le ipotesi in cui sussiste la responsabilità dell'ente anche a prescindere da quella della persona fisica e la riconduzione delle cause di non punibilità tra le ipotesi di cui all'art. 8 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 sembra rispondere, più che a una interpretazione estensiva, a una vietata applicazione analogica, con la conseguenza che all'ente pare potersi comminare una sanzione pur a fronte della “non punibilità” dell'autore tardivamente adempiente.

A conclusione di tale panoramica, tuttavia, pare corretto auspicare un intervento normativo esplicito volto a colmare il divario e la discrasia che si determina tra cause di estinzione e cause di non punibilità in senso stretto, con riguardo alla responsabilità delle persone giuridiche.

---

<sup>57</sup> In tal senso anche FALCONE, *La nuova procedura estintiva delle contravvenzioni previste dal testo unico dell'ambiente introdotta dalla legge n. 68/2015. Alla ricerca di alcune indicazioni operative*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 29 luglio 2016.

<sup>58</sup> Cass. Pen., Sez. III, 17 novembre 2017, n. 9072.

<sup>59</sup> AMARELLI, *La particolare tenuità del fatto nel sistema della non punibilità*, in [www.discrimen.it](http://www.discrimen.it), 14 dicembre 2018.



### 3. Confronto con l'oblazione discrezionale di cui all'art. 162-bis c.p. e considerazioni conclusive

Dall'analisi sinora svolta, emerge con chiarezza che la procedura delineata dagli artt. 318-bis ss. del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 esita in una dichiarazione di estinzione, quando il contravventore si sia adoperato con un comportamento pro-attivo per l'adempimento delle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza e per il pagamento di una somma di denaro in via amministrativa. Tale ultimo profilo sembra avvicinare lo speciale meccanismo estintivo in esame all'oblazione discrezionale di cui all'art. 162-bis c.p. che, come noto, consiste nel pagamento di una somma di denaro pari alla metà del massimo, quando si tratti di contravvenzione punita alternativamente con l'arresto o con l'ammenda, così estinguendo il reato<sup>60</sup>.

Il rapporto tra i due istituti merita di essere approfondito; come autorevole dottrina evidenzia, il meccanismo estintivo delle contravvenzioni ambientali rappresenta una sorta di “perifrasi razionalizzata e potenziata del procedimento oblativo previsto dall'art. 162-bis c.p.”<sup>61</sup> ma non si pone rispetto ad esso in un rapporto di alternatività<sup>62</sup>. Lungi dal configurare un inutile doppione dell'oblazione, la procedura estintiva in oggetto è legata ad essa da un rapporto di genere a specie, in base al quale le due ipotesi estintive convivono e non si escludono a vicenda; in particolare, si ritiene che l'oblazione possa applicarsi in tutte le ipotesi in cui la lesione delle matrici ambientali sia insanabile o irreversibile mentre, invece, nei casi in cui il danno derivante dalla contravvenzione possa essere ripristinato pare doversi privilegiare, in prima battuta, lo speciale meccanismo estintivo disciplinato dal codice dell'ambiente, ricorrendo all'oblazione discrezionale solo nell'ipotesi in cui la violazione non venga di fatto regolarizzata<sup>63</sup>.

Tale sussidiarietà è, altresì, confermata dalle differenze che connotano i due istituti in esame. Anzitutto, è diverso il momento del procedimento penale in cui essi si collocano: difatti, mentre lo speciale meccanismo estintivo delle contravvenzioni ambientali si inserisce nell'ambito delle indagini preliminari, all'oblazione può ricorrersi solo in un momento successivo al rinvio a giudizio<sup>64</sup>. In secondo luogo, diversi sono i soggetti titolari delle due procedure (autorità giudiziaria in un caso, organo di vigilanza nell'altro), la natura giuridica delle stesse (alla natura discrezionale

---

<sup>60</sup> MARINUCCI-DOLCINI-GATTA, *Manuale di diritto penale, parte generale*, cit., pp. 478 ss.

<sup>61</sup> PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, cit., p. 1168.

<sup>62</sup> Tale tesi è corroborata anche dalla giurisprudenza, Cass. Pen., Sez. III, 24 ottobre 2007, n. 44369.

<sup>63</sup> CAROLLO, *La disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale: luci ed ombre del nuovo procedimento estintivo delle contravvenzioni del T.U.A.*, cit., p. 184.

<sup>64</sup> AMARELLI, *L'oblazione discrezionale non è “alternativa” al meccanismo estintivo delle contravvenzioni lavoristiche*, in *Cass. Pen.*, 2008, 7-8, pp. 2998 ss.



dell'oblazione si contrappone l'obbligatorietà del meccanismo estintivo ambientale) e il ruolo del contravventore (in un caso propulsivo, nell'altro passivo)<sup>65</sup>.

L'analisi comparativa tra le due procedure estintive consente, infine, di evidenziare un elemento di criticità del meccanismo di estinzione delle contravvenzioni ambientali; invero, a differenza di quanto previsto per l'oblazione discrezionale, nella disciplina dettata dal codice dell'ambiente non si rinviene alcun limite soggettivo di applicazione, consentendo quindi l'utilizzabilità del beneficio anche ai contravventori abitualmente recidivi<sup>66</sup>.

Così conclusa la disamina dello speciale meccanismo estintivo in materia ambientale, sia consentita una considerazione finale e più ampia. La disamina complessiva della legge 22 maggio 2015, n. 68 consente di cogliere una condivisibile tendenza al ripristino e alla tutela effettiva del bene "ambiente": si pensi all'art. 452-*duodecies* c.p., che consente al giudice di ordinare al reo, al momento della condanna, il recupero e il ripristino dello stato dei luoghi; all'art. 452-*decies* c.p., che subordina la concessione di misure premiali e la riduzione della pena all'esecuzione di interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dello stato dei luoghi; all'art. 452-*terdecies* c.p., che presenta uno schema punitivo insolito quanto interessante, poiché ad essere incriminata è la stessa inottemperanza alla prescrizione reintegratoria.

Ebbene, in disparte la disarmonia della tecnica redazionale e l'eterogeneità dei termini utilizzati, il legislatore della riforma prevede una serie di istituti che rispondono a una funzione ripristinatoria e che perseguono l'obiettivo di tutela *in extremis* dell'ambiente, così privilegiando tale profilo a quello sanzionatorio.

---

<sup>65</sup> Per una completa disamina di tale tematica, AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, cit., pp. 178 ss.

<sup>66</sup> RUGA RIVA in PELISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, cit., pp. 155 ss.



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

Fasc. n. 4/2019

## **Il delitto di avvelenamento di acque alla luce di due recenti pronunce della Corte di Cassazione**

*Nota a Cass. Pen., sez. IV, sent. 5 maggio 2018 (dep. 6 giugno 2018), n. 25547, Presidente Piccialli, Relatore Montagni ed a Cass. Pen., sez. IV, sent. 25 settembre 2018 (dep. 24 ottobre 2018) n. 48548, Presidente Fumu, Relatore Pezzella.*

## **The crime of water poisoning in the light of two recent rulings by the Court of Cassation**

*Note to Cass. Pen., sez. IV, judgment 5 maggio 2018 (filed 6 giugno 2018), n. 25547, Judge President Piccialli, Judge Rapporteur Montagni and to Cass. Pen., sez. IV, judgment 25 settembre 2018 (filed 24 ottobre 2018) n. 48548, Judge President Fumu, Judge Rapporteur Pezzella.*

**di Giulia RIZZO MINELLI**

**MASSIME:**

*“Per la configurabilità del reato di avvelenamento di acque o sostanze destinate all’alimentazione, avente natura di reato di pericolo presunto, è comunque necessario che un "avvelenamento", di per sé produttivo, come tale, di pericolo per la salute pubblica, vi sia comunque stato; il che richiede che vi sia stata immissione di sostanze inquinanti di qualità ed in quantità tali da determinare il pericolo, scientificamente accertato, di effetti tossico-nocivi per la salute. (In motivazione la Corte ha precisato che non è sufficiente il mero superamento dei "limiti soglia" di carattere precauzionale, che costituiscono una prudenziale indicazione sulla quantità di sostanza, presente in alimenti, che l'uomo può assumere senza rischio, quotidianamente e sul lungo periodo”.*

*“Il reato di avvelenamento di acque o sostanza alimentari, ex articolo 439 del codice penale, è un reato istantaneo ad effetti permanenti che si realizza al momento in cui le condotte inquinanti, per la qualità e la quantità della polluzione, divengono pericolose per la salute pubblica. In tale genere di reati non si ha il protrarsi dell’offesa dovuta alla persistente condotta del soggetto agente, ma ciò che perdura nel tempo sono le sole conseguenze dannose del reato. Né rileva il fatto che la scoperta sia avvenuta soltanto a distanza di anni. Pertanto, ai fini dello spostamento in avanti del termine di prescrizione, non viene in rilievo l’evento omissivo della mancata bonifica dei suoli, proprio per l’impossibilità di porre a carico di un medesimo soggetto la responsabilità per un reato costruito nella forma di reato commissivo e poi addebitargli anche l’omessa rimozione delle conseguenze di quel reato”.*

**Abstract.** Il presente contributo si propone di analizzare il reato di avvelenamento di acque, recentemente esaminato dalla giurisprudenza di legittimità nella sentenza n. 25547/2018 e nella pronuncia n. 48548/2018. Entrambe le decisioni prendono dettagliatamente in considerazione il delitto ex art. 439 c.p., contestato nelle due vicende nella forma colposa di cui all’art. 452 c.p. . Le sentenze delineano i tratti caratteristici del reato de quo, qualificandolo come reato di pericolo presunto e concordano circa la sua natura di reato istantaneo ad effetti permanenti, tuttavia divergono circa il momento in cui possa dirsi concluso l’*iter criminis* e quindi sul *dies a quo* per il decorso della prescrizione.

**Abstract.** The present contribution is intended to investigate the crime of water poisoning which has been recently examined by the Supreme Court in the judgment number 25547/2018 and in the ruling number 48548/2018. Both decisions take into account the crime *ex* article 439 of the criminal code, disputed in the two events in the form of negligence, referred to the article 452 of the criminal code. The judgments outline the characteristic features of the offence in question, classifying it as alleged danger crime and they agree with its nature of instantaneous crime with permanent effects, but they differ about the time when it can be considered concluded the *iter criminis* and therefore, the starting point of the prescription of the crime

**Parole chiave:** delitto di avvelenamento di acque, momento consumativo, prescrizione.

**Key words:** crime of water poisoning, consumptive moment of the crime, prescription of the crime.



**SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La tutela delle acque attraverso il codice penale, la legislazione speciale e la giurisprudenza: premessa – 3. La disamina strutturale della fattispecie – 3.1. L'oggetto materiale del reato – 3.2. L'avvelenamento e il superamento dei valori-soglia previsti per le sostanze tossiche – 3.3. Comune pericolo ed incolumità pubblica – 4. Il caso della fonderia di Carisio e le sentenze dei tribunali di merito – 4.1. Il momento consumativo del reato secondo il giudice di legittimità – 5. La vicenda Studium 2000 – 5.1. La pronuncia della Corte di Cassazione – 6. Qualche conclusione.**

## **1. Introduzione**

Sulla scia di una sempre più frequente realizzazione – e contestazione – dei reati contro l'incolumità pubblica, in generale, e del delitto di avvelenamento di acque, in particolare, la Quarta Sezione Penale della Corte di Cassazione, in due diverse e ravvicinate sentenze del 2018, si è pronunciata su significativi casi di avvelenamento colposo della falda idrica, esaminando sotto diversi profili il delitto di avvelenamento di acque di cui all'art. 439 del codice penale.

Con la prima delle sentenze in oggetto, la Corte è stata chiamata a valutare la responsabilità penale, in ordine al delitto di cui agli artt. 439 - 452 c.p., della fonderia Sacal S.p.a., impegnata nella raffinazione di rottami di alluminio ed operante nel Comune di Carisio, in provincia di Vercelli.

La seconda pronuncia, invece, ha avuto riguardo ad un episodio di contaminazione di terreni e di avvelenamento delle acque delle falde sottostanti, superficiali e profonde. In tale ultimo caso, l'avvelenamento è stato la conseguenza dell'omissione da parte dell'imputato di misure idonee ad evitare la dispersione di idrocarburi, oggetto di manipolazione da parte delle società da lui legalmente rappresentata e della mancata adozione delle misure necessarie per l'immediata bonifica dei siti ormai contaminati.

## **2. La tutela delle acque attraverso il codice penale, la legislazione speciale e la giurisprudenza: premessa**



Prima di procedere ad una disamina delle sentenze indicate in epigrafe, pare opportuno soffermarsi sulla tutela apprestata alle acque destinate all'alimentazione sia dal legislatore che dalla giurisprudenza.

L'incriminazione delle condotte volte ad avvelenare le acque a destinazione alimentare è stata introdotta fin dall'iniziale formulazione del codice penale del 1930, allo specifico fine di colpire la diffusività del pericolo conseguente all'avvelenamento che può avere come destinatari un numero indeterminato di persone. Tale finalità trova riscontro in tre specifiche fattispecie delittuose previste dal codice Rocco: avvelenamento di acque o altre sostanze destinate all'alimentazione (art. 439 cod. pen.), adulterazione di acque destinate all'alimentazione (art. 440 cod. pen.) e distribuzione di acque avvelenate od adulterate da altri (art. 442 cod. pen.)<sup>1</sup>.

Inseriti nel Libro II, Titolo VI, tra i delitti contro l'incolumità pubblica, i reati in questione sono volti a tutelare la salute pubblica minacciata, rispettivamente, dall'avvelenamento di acque o sostanze destinate al consumo umano, da condotte fraudolente che pregiudicano la qualità dell'acqua ovvero dal commercio delle predette sostanze avvelenate od adulterate.

Il *discrimen* fra l'avvelenamento e l'adulterazione risiede nella qualità delle sostanze immesse nelle acque, che – nel primo caso – anche se presenti in piccole dosi, devono essere tossiche per l'organismo umano e pertanto idonee a pregiudicare gravemente la salute ovvero a condurre alla morte, mentre nel caso dell'adulterazione esse sono prive di tale attitudine venefica.

L'elemento soggettivo richiesto dai delitti sopradetti è costituito dal dolo generico. Risulta pertanto sufficiente la rappresentazione e volontà della condotta e dell'evento ad essa ricollegabile, senza la necessità che il detto evento sia specificamente perseguito al fine di realizzare un pericolo per la salute pubblica.

Tali delitti sono puniti dall'art. 452 c. p. anche nella corrispondente forma colposa ed è proprio tale ultima disposizione che, più di tutte, ha trovato applicazione da parte della giurisprudenza, che vi ha fatto ricorso in ogni ipotesi di gravi avvelenamenti delle acque. Ed infatti, le più gravi contaminazioni delle acque – statisticamente connesse allo svolgimento di attività industriali – sono spesso conseguenza di scarichi di sostanze chimiche e tossiche prodotte da stabilimenti industriali, oppure di percolamenti nelle falde acquifere dei rifiuti ammassati in aree destinate a discarica.

---

<sup>1</sup> Sulla natura delle acque protette dal codice penale agli art. 439 e 440 si rimanda a R. PALMIZI, *Il delitto di avvelenamento di acque*, Milano, 1979. Si veda soprattutto, *Dal controllo della qualità alla gestione delle acque*, Atti del Convegno di Sirmione, in Giur. Agr. It. 1971, pp 531.



Il tema non vanta una cospicua tradizione esegetica. Solo in tempi recenti la giurisprudenza ha iniziato a rivolgere la propria attenzione all'ambiente ed ai casi di avvelenamento e di contaminazione di acque<sup>2</sup>. Si collocano, significativamente, in tal senso, il caso dell'Azienda Coloranti Nazionali e Affini (ACNA) di Cengio, ove il Tribunale di Savona contestò ai dirigenti dello stabilimento industriale il reato di contaminazione ed adulterazione di acque, ai sensi dell'art. 440 cod. pen., per aver inquinato le acque del fiume Bormida<sup>3</sup>, o – ancora – la più recente vicenda legata al Petrolchimico di Porto Marghera<sup>4</sup>, vero e proprio *leading case* in materia di inquinamento ambientale, in cui venne addebitato ai responsabili, fra gli altri, il delitto di avvelenamento colposo di acque, ex artt. 439 e 452 cod. pen.<sup>5</sup>.

Le ragioni di una simile inerzia da parte della giurisprudenza possono riscontrarsi – innanzitutto – nella estrema gravità del reato contemplato all'art. 439 cod. pen., di competenza della Corte di Assise e volto a punire, con la pena della reclusione non inferiore a quindici anni, chi avvelena acque o sostanze destinate all'alimentazione, prima che esse siano attinte o distribuite per il consumo. Va anche tenuto in considerazione che la materia ambientale è stata da sempre contraddistinta da una pluralità di fonti e dalla frammentarietà delle discipline, riferite solamente a singoli settori<sup>6</sup> (acqua, aria, rifiuti, inquinamento acustico, tutela degli animali) e ricomprese sia nel codice penale che in numerose leggi speciali.

Per contro, la quasi totale assenza di ulteriori fattispecie incriminatrici, idonee a fronteggiare i più gravi fenomeni di compromissione idrica, ha limitato fortemente la possibilità di muovere accuse

---

<sup>2</sup> L. GIAMPIETRO, *L'avvelenamento di acque destinate all'alimentazione (nota a Corte di Assise di Alessandria n. 1/2015)*, in A&S 10/2016, 655 ss.; C. RUGA RIVA, *Il caso Spinetta Marengo: avvelenamento delle acque e omessa bonifica al banco di prova della giurisprudenza* (Corte Assise Alessandria, sent. 14 dicembre 2015), in [www.dpei.it](http://www.dpei.it).

<sup>3</sup> L'area tra Cengio e Saliceto è stata inserita tra i Siti contaminati di Interesse Nazionale (ed attualmente continua ad essere ricompresa in tale elenco). I siti d'interesse nazionale, ai fini della bonifica, sono individuati in relazione alle caratteristiche del sito, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante in termini di rischio sanitario ed ecologico, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali. (Art. 252, comma 1, D.Lgs. 152/2006).

<sup>4</sup> Trib. Venezia, 2 novembre 2001, Cefis, in [www.petrochimico.it](http://www.petrochimico.it), nonché in Riv. giur. amb 2003, 119, con nota di F. CENTONZE – F. D'ALESSANDRO, *La sentenza del Tribunale di Venezia sul petrolchimico di Porta Marghera*; la sentenza è stata confermata sul punto da Corte App. Venezia, 15 dicembre 2004, ss., con nota di C. PIERGALLINI.

<sup>5</sup> Il Tribunale di Venezia tuttavia esclude la configurabilità del delitto in esame posto che le acque di falda contaminate erano prive di destinazione alimentare. Quanto all'adulterazione dell'ittiofauna e dei molluschi, presenti nella laguna contaminata dagli scarichi del Petrolchimico, il Tribunale ritenne insussistente la prova di effetti avversi per la salute umana degli inquinanti.

<sup>6</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto Penale dell'Ambiente*, Torino, 2016 e F. FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it).



nei confronti di chi, pur pregiudicando la qualità delle acque, non cagiona un “avvelenamento” tale da essere ricompreso nella previsione di cui all’art. 439 del codice penale.

### 3. La disamina strutturale della fattispecie

Entrambe le sentenze oggetto di analisi dedicano ampio spazio all’esame del reato di cui all’art. 439 cod. pen., che – si ripete – contempla il caso di chi «*avvelena acque o altre sostanze destinate all’alimentazione, prima che siano attinte per il consumo*».

Innanzitutto, conviene precisare che, secondo l’orientamento giurisprudenziale e dottrinale assolutamente dominante, l’interesse tutelato dall’art. 439 è l’incolumità pubblica, per il pericolo che alla salute pubblica<sup>7</sup> deriva dall’avvelenamento di acque o di sostanze destinate all’alimentazione<sup>8</sup>. Trattasi di un delitto a forma libera, poiché ciò che rileva è l’effetto intossicante conseguenza della condotta posta in essere dal soggetto agente ed è un delitto di evento: la norma si limita a punire un determinato evento – *i.e.* l’avvelenamento – senza però descrivere le diverse modalità attraverso cui lo stesso può venire in essere.

Come si ricava dal dato testuale della disposizione e come rilevano i Supremi Giudici nelle proprie motivazioni, la condotta delittuosa consiste nell’avvelenare acque o sostanze destinate all’alimentazione prima che siano attinte o distribuite per il consumo, potenzialmente produttive di effetti tossico- nocivi per la salute (così Cass. Sez. 4, n. 15216 del 13/2/2007, Della Torre, Rv. 236168). Al fine di stabilire se una sostanza sia effettivamente idonea ad avvelenare<sup>9</sup>, secondo un

---

<sup>7</sup> M. MAZZA, *Avvelenamento di acque e di sostanze alimentari*, in EF, I, Milano, 1958, 636; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, vol. VI, 372; A. JANNITTI PIROMALLO, *Adulterazione contraffazione e commercio di cose in danno alla pubblica salute*, in Enc. Dir., vol. I, Milano, 1958, 603; G. AMENDOLA, *Inquinamento idrico e legislazione penale*, Milano, 1972, 64; R. PALMIERI, *Il delitto di avvelenamento di acque (art. 439 c.p.)*. *Linee di interpretazione*, Milano, 1979, 61; F. ANTOLISEI, *Diritto Penale, Parte Speciale*, vol. II, 37.

<sup>8</sup> R. PICCININO, *I delitti contro la salute pubblica*, Milano, 1968, 263. Conf. G. AZZALI, *Osservazioni in tema di frodi alimentari*, in Riv. It. Dir. Pen. e Proc., 1970, 18. Secondo V. NAPPI, *I delitti contro la salute pubblica*, in Giur. sist. dir. pen., F. BRICOLA - V. ZAGREBELSKY, IV, 654, «*il pericolo è concreto ed effettivo, poiché è necessario l’avvelenamento di sostanze effettivamente destinate all’alimentazione e da tale destinazione deriva la probabilità dell’assunzione di veleni da parte di una pluralità indeterminata di persone*». Propende per l’inquadramento della fattispecie tra i reati di pericolo concreto anche R. FRESA, *Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari (art. 439)*, in Cadoppi, Canestrari, Manna, Papa, *Trattato di diritto penale*, I, IV, 397 s.

<sup>9</sup> E. BATTAGLINI – B. BRUNO, *Incolunità pubblica (delitti contro la)*, in NSS. N.D.I., VIII, Torino, 1965, 560.



costante orientamento dottrinale, bisogna tenere in considerazione la nozione di veleno esogeno<sup>10</sup>, ossia di veleno proveniente dall'esterno, capace – se presente in dosi sufficienti – di produrre nell'organismo perturbazioni di varia gravità e natura, talvolta mortali.

### 3.1. L'oggetto materiale del reato

L'oggetto materiale del reato è costituito dalle acque o da altre sostanze destinate all'alimentazione. Dottrina e giurisprudenza<sup>11</sup> sono unanimi nel ritenere che l'espressione “*sostanze destinate all'alimentazione*” abbracci tutte quelle sostanze che, introdotte nell'organismo, servono sia a sopperire al suo dispendio di forze vive, sia a fornirgli i materiali di riparazione e di accrescimento oltre che quegli elementi indispensabili per il normale svolgimento delle funzioni fondamentali.

Non è altrettanto pacifico se anche le acque, per poter costituire oggetto materiale del reato, debbano essere destinate alla nutrizione. Nondimeno, dinnanzi ad una formulazione letterale ambigua, dottrina e giurisprudenza prevalenti sostengono che la “*destinazione all'alimentazione*” riguardi anche le acque e non solo le sostanze<sup>12</sup>. Tale orientamento è stato condiviso anche dalla Suprema Corte nella prima sentenza in commento, nella parte in cui viene affermato che le acque considerate dall'art. 439 cod. pen. sono solo «*quelle destinate all'alimentazione umana*»<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Diverso è invece il concetto di veleno endogeno, che invece si produce: v. Canestrari, Manna, Papa, *Trattato di diritto penale*, 1, IV, 397 s.

<sup>10</sup> Sentenza Corte di Assise di Chieti 19 dicembre 2014, n. 2/14 Sent., Pres. Romandini, Est. Di Geronimo

<sup>11</sup> E. BATTAGLINI-B. BRUNO, *Incolunità pubblica (delitti contro la)*, in NN.D.I., VIII, Torino, 1965, 560; M. MAZZA, *Avvelenamento di acque e di sostanze alimentari*, cit. Per quanto riguarda la giurisprudenza, Cass. pen. Sez. I, 26/09/2006, n. 35456.

<sup>12</sup> S. BRUCELLARIA, in Dolcini- Gatta, *Codice penale commentato*, IV ed., tomo II, Milano, 2015, sub art. 439, 1948 s.; C. RUGA RIVA, *L'avvelenamento di acque al banco di prova da fonte industriale al banco di prova dei maxi-processi ambientali: qualche spunto sui criteri di accertamento e quantificazione del pericolo*, in Riv. It. Dir e Proc. Pen, per la tesi minoritaria contraria v. in dottrina R. PALMIERI, *Il delitto di avvelenamento delle acque (art. 439 c.p.). Linee di interpretazione*, Milano 1979, 119 (tutte le acque suscettibili di manipolazione) e, in giurisprudenza, Pret. Milano, 14 novembre 1970, Quale Giustizia, 1971, 350 (acque di superficie utilizzate per coltivare e allevare bestiame, ove le sostanze nutrite risentano della contaminazione).

<sup>13</sup> G. AMENDOLA, *Inquinamento idrico e legislazione penale*, cit., 582; B. ASSUMMA, voce *Avvelenamento, Adulterazione o contraffazione in danno alla salute pubblica*, in Dig. D. pen., Utet, 1987, vol. 1, 393; S. CORBETTA, *Sui delitti di comune pericolo mediante frode*, in G. Marinucci - E. Dolcini, *Trattato di diritto penale, parte speciale*, Vol. II, 185; U. DINACCI, *Inquinamento idrico e codice penale*, in Giust. Pen., 1977, 1, 219; G. FIANDACA- E. MUSCO, *Diritto Penale, Parte speciale*, Vol. I, 527, per i quali è irrilevante la potabilità delle stesse secondo le leggi sanitarie; A. GARGANI, *Reati contro l'incolunità pubblica. Tomo II: reati di comune pericolo mediante frode*. in Grosso – Padovani - Pagliaro, *Diritto penale, Parte speciale*, vol. IX, 2, 308; A. JANNITI PIROMALLO,



Non si può tacere che la più risalente giurisprudenza ritiene sufficiente anche la sola potenziale destinazione delle acque all'alimentazione. Tale orientamento è stato avvalorato, in tempi più recenti, dalla Corte di Assise d'Appello di L'Aquila, che, nel caso Bussi sul Tirino<sup>14</sup>, ha aderito a siffatto indirizzo ed ha riformato la sentenza di primo grado, che aveva invece adottato un'interpretazione di carattere maggiormente restrittivo. La Corte di Appello, nella propria disamina, ha valorizzato il dato testuale degli artt. 1 e 2 della Legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante «*Disposizioni in materia di risorse idriche*», i quali estendono espressamente l'ambito di applicazione della legge, e le tutele che ne derivano, a «*tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo*»<sup>15</sup>.

Gli approfondimenti dottrinari della questione, d'altro canto, si sono orientati verso una soluzione ben diversa e tesa a valorizzare l'essenzialità dell'uso alimentare attuale dell'acqua avvelenata, non potendo di per sé rilevare il mero avvelenamento di acque sotterranee che, pur suscettibili di un potenziale impiego alimentare, non siano state a ciò concretamente destinate.

Accogliendo questa ultima interpretazione dottrinale, la Corte di Assise di Chieti (giudice di primo grado nel caso Bussi) ha così sostenuto che il reato di avvelenamento, dovendo rispondere ad un principio di offensività concreta, richiede l'attuale destinazione alimentare delle acque che presentino un livello di contaminanti pericoloso per la salute, atteso che solo l'attualità dell'uso dell'acqua può determinare quel concreto pericolo per la salute pubblica a fronte del quale viene previsto un trattamento sanzionatorio di estremo rigore.

D'altronde, un'interpretazione estensiva della locuzione «*destinate all'alimentazione*» trasformerebbe il participio «*destinate*» in «*destinabili*» e determinerebbe, di conseguenza, una analogia in *malam partem*.

### 3.2. L'avvelenamento e il superamento dei valori-soglia previsti per le sostanze tossiche

---

*Adulterazione contraffazione e commercio di cose in danno alla pubblica salute*, cit; V. MANZINI, *Trattato di diritto penale, parte speciale, vol. VI*, cit. 405.

<sup>14</sup> Corte di Assise d'Appello di L'Aquila, 17 febbraio 2017 (dep. 17 maggio 2017), Pres. Catelli, Est. Servino.

<sup>15</sup> La Corte rileva come tale argomento era già stato più volte invocato dalla precedente giurisprudenza della Corte di Cassazione relativamente al delitto di adulterazione di acque di cui all'art. 440 c.p. (Cass. pen., sez. III, 27 maggio 1997, n. 1304).



La Suprema Corte, in entrambe le pronunce oggetto di analisi, ha anche accuratamente esaminato il rapporto intercorrente tra l'avvelenamento, rilevante ai sensi dell'art. 439 c.p., e il superamento dei valori-soglia previsti dalla legislazione speciale (d. lgs. 152/2006), che ha dato adito a contrasti soprattutto dottrinali.

Ciò posto, gli Ermellini hanno osservato che, ai fini della configurabilità del delitto di avvelenamento di acque o di sostanze alimentari, non è sufficiente – neppure ai limitati fini dell'apprezzamento del *fumus* del reato – *«l'esistenza di rilevamenti attestanti il superamento dei determinati livelli di contaminazione, trattandosi di indicazioni di carattere meramente precauzionale, il cui superamento non è sufficiente ad integrare nemmeno la fattispecie prevista dall'art. 257 D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>16</sup>, la quale sanziona condotte di "inquinamento", ossia causative di un evento che costituisce evidentemente un "minus" rispetto all'ipotesi di "avvelenamento" <sup>17</sup>»*.

Sul punto, nelle due sentenze viene ribadito come il termine *“avvelenamento”* abbia una pregnanza semantica tale da renderne deducibile il pericolo per la salute pubblica e debba essere pertanto riferito a condotte che, per la qualità e la quantità dell'inquinante, siano pericolose per la salute pubblica, vale a dire potenzialmente idonee a produrre effetti tossico-nocivi.

### 3.3. Comune pericolo ed incolumità pubblica

---

<sup>16</sup> L'articolo 257, comma 1, del D. Lgs n. 152/06 257 sanziona penalmente due ipotesi distinte: l'omessa bonifica del sito inquinato e la mancata comunicazione dell'evento inquinante alle autorità competenti secondo le modalità indicate dall'art. 242. In entrambi i casi il destinatario del precetto è tuttavia lo stesso e, cioè, colui il quale cagiona l'inquinamento. Ad avvalorare tale conclusione sta il rilievo che il comma 1 dell'art. 257 non menziona altri soggetti e ciò benché l'art. 242 preveda che la procedura di comunicazione debba trovare applicazione anche all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione. L'autonomia della posizione di colui il quale cagiona l'inquinamento rispetto a quella di colui il quale accerti la sussistenza di contaminazioni sul suolo è rimarcata dall'art. 245 che ha per oggetto gli obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione. Tale articolo sanziona chi cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio.

<sup>17</sup> Cass. Pen. Sez. I, Sent., ud. 19 settembre 2014, dep. 29 ottobre 2014, n. 45001, Rv. 261135-01.



Il delitto di avvelenamento di acque, ricompreso tra i reati contro l'incolumità pubblica, configura un reato di pericolo e – come tale – accorda una tutela anticipata e preventiva a beni di rango elevato quali la vita o l'integrità fisica, intesi nella loro dimensione collettiva, rispetto a condotte caratterizzate da potenzialità lesiva diffusa e frequenti nelle moderne società produttive.

Il delitto di cui trattasi rientra, sulla base della stessa sistematica codicistica, fra i cosiddetti delitti di comune pericolo mediante frode ed è dunque caratterizzato dalla diffusività del pericolo, intesa come capacità di estensione o di espansione e dalla indeterminatezza delle vittime. Quindi, affinché si configuri il reato di avvelenamento di acque è necessaria una condotta che, per la qualità e quantità dell'inquinante, sia pericolosa per la salute pubblica<sup>18</sup>.

Come sottolineato dalla Suprema Corte, oltre al limite di applicabilità rappresentato dalla tassativa indicazione degli oggetti materiali, la norma prevede una ben precisa soglia temporale, oltre la quale l'ipotesi delittuosa ivi prevista non può più verificarsi: difatti presupposto del reato è che l'avvelenamento abbia luogo prima che le acque o le sostanze destinate all'alimentazione siano attinte o distribuite per il consumo.

Funzione essenziale di tale limite è quella di individuare la barriera tra comune pericolo e pericolo individuale: perciò l'avvelenamento successivo all'attingimento o alla distribuzione è necessariamente diretto verso una o più persone determinate, configurandosi quindi come delitto contro la vita o l'incolumità individuale anziché come un delitto contro la pubblica incolumità.

La norma colpisce la diffusività del pericolo nei confronti di un numero indeterminato di persone, con la conseguenza che tale fattispecie potrà essere integrata ogniqualvolta l'avvelenamento sia compiuto in una fase anteriore alla destinazione dell'acqua o della merce ad uno specifico acquirente.

Più nel dettaglio, occorre evidenziare che la Corte, nelle sentenze che a breve saranno esaminate, facendo leva sulla disposizione della norma incriminatrice, che non richiede che dal fatto sia derivato un pericolo per la salute pubblica, condivide e giustifica l'orientamento giurisprudenziale che considera il reato di cui all'art. 439 cod. pen. come fattispecie di pericolo presunto<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> A. LAI, *Incolumità pubblica (reati contro la)*, in Enc. Giur. Treccani, XVI, 1989, 1

<sup>19</sup> Per la sussistenza del reato non occorrerebbe quindi la prova del pericolo cagionato per la salute collettiva E. BATTAGLINI - B. BRUNO, *Incolumità pubblica (delitti contro la)*, cit., 560; F. CENTONZE - D'ALESSANDRO, *La sentenza del Tribunale di Venezia sul petrolchimico di Porto Marghera*, in Riv. Giur. Amb., 2003, 184, il quale, pur riconoscendo che il termine "avvelenamento" ha una pregnanza semantica del tutto analoga a quella di "epidemia", ritiene che l'applicazione della norma ai soli casi di acque o sostanze alimentari non ancora immesse al consumo.



I Supremi Giudici hanno così fatto propria l'opinione più tradizionale, che, muovendo proprio dall'assenza nella fattispecie di ogni riferimento al pericolo, qualifica il delitto come un reato di pericolo astratto<sup>20</sup>. Va aggiunto, tuttavia, che tale orientamento non trova totale condivisione: infatti, secondo una giurisprudenza minoritaria<sup>21</sup> ed alcuni commentatori, il pericolo è concreto<sup>22</sup>. Ed invero, la particolare pregnanza semantica del termine avvelenamento e la pena particolarmente elevata inducono a ritenere che una volta accertato che le sostanze avvelenate siano effettivamente idonee a recare pregiudizio, il pericolo per la salute pubblica si presume.

Una particolare rielaborazione dell'interpretazione tradizionale è fornita da una importante pronuncia giurisprudenziale<sup>23</sup>, la quale ha introdotto il concetto di pericolo reale anche nei reati di pericolo astratto – tra i quali viene annoverato il delitto in esame – ed ha sostenuto, a fondamento di tale asserzione, che sia sempre possibile individuare un pericolo reale scientificamente accertato, non essendo sufficiente il ricorso a presunzioni di pericolosità al fine di ritenere integrato l'elemento oggettivo. Il giudice dovrà pertanto accertare se, nel caso concreto, gli inquinanti rilevati superino o meno la soglia costituita dalle classi astratte di assunzione delle sostanze tossiche.

---

<sup>20</sup> MARINUCCI- E. DOLCINI, *Diritto Penale, parte speciale*, cit., 152, nel senso che lo schema del pericolo astratto è il solo in grado di assicurare protezione a tutti quei beni (quali ad es. i beni ambientali) suscettibili di essere messi in pericolo non da una singola condotta, ma dal cumularsi di una molteplicità di condotte; D. PULITANÒ, *Colpa ed evoluzione del sapere scientifico*, in *Dir. pen. proc.*, 2008, 652. Riguardo alla necessità di una anticipazione della tutela ad una soglia prodromica rispetto a quella del pericolo, proprio in materia alimentare.

<sup>21</sup> Corte di Assise di Alessandria, 14 dicembre 2015, n. 1 (dep. 6 giugno 2016), sul caso Spinetta Marengo. La Corte in tale pronuncia qualifica il delitto di avvelenamento doloso di acque come un reato di pericolo concreto. I giudici pervengono a tale conclusione tramite la valorizzazione della pregnanza semantica del termine “avvelenamento” e dalla severità della pena minacciata che suggerirebbe di esigere un livello di offesa più significativo.

<sup>22</sup> T. PADOVANI- L. STORTONI, *Diritto penale, Introduzione alla parte speciale del diritto penale*, Bologna, 2006, 134; R. PALMIERI, *Il delitto di avvelenamento di acque (art. 439 c.p.). Linee di interpretazione*, cit., 61; C. SALTELLI- E. ROMANO-DI FALCO, *Commento Teorico Pratico del nuovo Codice Penale, con prefazione del guardasigilli Alfredo Rocco, art. 439*, Utet, 1940, 564; Cass. Pen., sez. IV, ud. 13 febbraio 2007- dep. 17 aprile 2007, sentenza n. 15216, imp. Della Torre, CED 236168, la quale, pur ritenendo che si tratti di fattispecie di pericolo astratto, ritiene che il termine “avvelenamento” abbia una tale pregnanza semantica da richiedere che il giudice accerti concretamente che si sia verificato il pericolo di un effetto avverso per la salute (fattispecie in tema di sversamento accidentale di acido cromico nelle acque del Rio Bagnon, confluyente del Sile); F. DI DIO, *Avvelenamento di acque ed effetti tossico nocivi per la salute: la pericolosità (non) deve essere scientificamente accertata*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2002; altri autori, invece, sottolineando come il concetto di avvelenamento sia riferibile soltanto a condotte che, per la qualità e la quantità del veleno usato, creino il pericolo di un effetto tossico, G. AZZALI, *Osservazioni in tema di frodi alimentari*, cit, ritengono che si tratti di reato di pericolo concreto.

<sup>23</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 17 aprile 2007, n. 15216, cit, cfr. Trib. Venezia 2 novembre 2001, Cefis, RGA 2003, 119, con nota di F. CENTONZE-F. D'ALESSANDRO, *La sentenza del Tribunale di Venezia sul petrolchimico di Porto Marghera*, cit.; confermata sul punto dalla sentenza della Corte di Appello di Venezia del 15 dicembre 2004, con nota di PIERGALLINI; Corte di Assise di Chieti 19 dicembre 2014, Di Paolo e altri, [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it)



L'avvelenamento, secondo una condivisa ricostruzione<sup>24</sup>, è contraddistinto da due indici: uno di tipo qualitativo, relativo all'immissione nelle acque di sostanze tossiche per l'uomo e l'altro di tipo quantitativo, concernente l'effettiva idoneità di tali sostanze, in base alla loro quantità, alle loro modalità ed alla loro concentrazione, a determinare un concreto pericolo per gli assuntori. Ebbene, la Suprema Corte, in entrambe le sentenze, ha sostenuto che sia pericolosa per il bene giuridico tutelato l'immissione di sostanze inquinanti di qualità ed in quantità tali da determinare il pericolo, scientificamente accertato, di effetti tossico-nocivi per la salute.

Dunque, non integrerebbe avvelenamento il mero superamento dei limiti di potabilità delle acque né il travalicamento delle concentrazioni di soglia di contaminazione consentite e rilevanti in tema di obblighi di bonifica. In tal senso, il giudice di legittimità ha rilevato che non è sufficiente il mero superamento dei limiti soglia di carattere precauzionale, che costituiscono una prudenziale indicazione sulla quantità di sostanza, presente in alimenti, che l'uomo può assumere – senza rischio – quotidianamente e sul lungo periodo<sup>25</sup>; infatti l'avvelenamento delle acque destinate all'alimentazione non deve avere necessariamente potenzialità letale<sup>26</sup>, essendo sufficiente che abbia la potenzialità di nuocere alla salute<sup>27</sup>.

#### **4. Il caso della fonderia di Carisio e le sentenze dei tribunali di merito.**

Il Tribunale di Vercelli, in primo grado, aveva affermato, ai sensi degli artt. 439 e 452 cod. pen., la penale responsabilità dell'amministratore delegato e del delegato in materia di sicurezza ed ecologia della fonderia Sacal di Carisio, per aver impiegato nelle proprie lavorazioni trucioli di alluminio contaminati da diossina, la cui dispersione aveva determinato l'avvelenamento delle acque e – conseguentemente – delle sostanze alimentari prodotte negli orti e negli allevamenti circostanti.

Successivamente, invece, la Corte di Appello di Torino aveva assolto gli imputati con la formula «*perché il fatto non sussiste*», asserendo che l'inquinamento delle acque e il loro avvelenamento non potesse configurarsi nei casi, come quello di specie, in cui i quantitativi di diossine e di

---

<sup>24</sup> Corte di Assise di Chieti, 19 dicembre 2014, Pres. Romandini, Est. Di Geronimo.

<sup>25</sup> M. MAZZA., *Avvelenamento di acque e di sostanze alimentari*, cit.; E. JANNITTI PIROMALLO, *Adulterazione contraffazione e commercio di cose in danno alla pubblica salute*, cit.; secondo V. PATALANO, *Significato e limiti della dommatica del reato di pericolo*, Napoli, 1975, 83, la destinazione all'alimentazione implica il riferimento ad un concreto pericolo.

<sup>26</sup> Sul punto, R. PICCININO, *I delitti contro la salute pubblica*, cit, 263.

<sup>27</sup> Recentemente ribadito da Cass. Pen., Sez. 1, n. 45001 ud.19/09/2014 - dep. 29/10/2014, rv. 261135.



policlorobifenili dispersi nell'ambiente fossero a tal punto minimi da non poter scientificamente produrre effetti avversi per la salute.

Difatti la Corte territoriale, soffermandosi sulla nozione di avvelenamento per come formulata dal diritto vivente, aveva osservato che essa è riferibile solo a quelle condotte che, per la qualità e la quantità delle sostanze inquinanti, risultino pregiudizievoli per la salute e per l'incolumità pubblica. Nel caso di specie, le sostanze contaminanti impiegate nella fonderia non rientravano fra quelle definite genotossiche<sup>28</sup> e dunque la Corte aveva escluso che una quantità contenuta delle predette sostanze potesse avere effetto cancerogeno. A comprova di ciò, concludevano i giudici piemontesi che, se le diossine di alluminio fossero ritenute tossiche, il loro impiego sarebbe vietato dalla legge, come peraltro già avviene per altre sostanze, la cui potenzialità nociva è ben nota, ad esempio, nel caso dell'amianto.

Le parti civili, con proprio ricorso, lamentavano la violazione di legge per aver la Corte territoriale errato sul momento consumativo del reato e quindi sul *dies a quo* per la decorrenza della prescrizione e ritenevano sussistere il vizio motivazionale.

#### 4.1. Il caso della fonderia di Carisio e le sentenze dei tribunali di merito

Il delitto, sia nella forma dolosa che in quella colposa, si consuma nel momento e nel luogo in cui si verifica l'avvelenamento delle acque o delle sostanze destinate all'alimentazione, ossia quando le stesse abbiano assunto qualità tossiche tali da poter recare danno alle persone che le ingeriscono<sup>29</sup>.

La valutazione sul momento consumativo del reato di avvelenamento di acque è stata oggetto di approfondito esame da parte degli Ermellini, i quali sono stati chiamati a valutare se, nel momento in cui è intervenuta la sentenza della Corte di Appello, fosse o meno già decorso il termine massimo di prescrizione del delitto in questione.

---

<sup>28</sup> Si definisce genotossica una sostanza in grado di alterare il materiale genetico delle cellule, provocando effetti avversi sulla salute umana. Tali sostanze danneggiano il materiale genetico delle cellule e possono favorire lo sviluppo di patologie croniche come cancro e malattie ereditarie.

<sup>29</sup> E. BATTAGLINI- B. BRUNO, *Incolumità pubblica (delitti contro la)*, cit., 561.



La Corte di Appello, nel caso di specie, aveva qualificato il delitto di avvelenamento come un reato istantaneo, la cui consumazione si verifica con la condotta idonea a determinare l'avvelenamento ed aveva di conseguenza individuato il *dies a quo* nel momento in cui erano state effettuate le analisi sugli ortaggi risultati contaminati.

Secondo i giudici di legittimità, il delitto in esame disciplina un reato istantaneo ad effetti permanenti<sup>30</sup>, la cui consumazione coincide con il momento in cui le condotte inquinanti, *«per la qualità e la quantità della polluzione, costituiscono un pericolo per la salute pubblica e sono quindi potenzialmente idonee a produrre effetti tossico-nocivi per la salute»*. Nei cosiddetti reati ad effetti permanenti, infatti, ciò che perdura nel tempo sono le sole conseguenze dannose del reato e non invece l'offesa, che si esaurisce nel momento in cui il soggetto agente pone in essere la condotta tipica.

Come rileva la Corte, in caso di inquinamento protratto per un lungo periodo di tempo, si viene a configurare un reato istantaneo a condotta perdurante, che determina lo *«spostamento in avanti della consumazione rispetto al momento di iniziata realizzazione del reato, in quanto, e fino a quando, la condotta dell'agente "sostenga" concretamente la causazione dell'evento»*. Nondimeno, *l'iter criminis* si chiude nel momento in cui cessa la condotta ed esso può essere determinato dal sequestro del sito inquinante<sup>31</sup>, come nel caso concreto, o da altre evenienze in grado di escludere la reiterazione delle polluzioni<sup>32</sup>.

Pertanto, secondo i Supremi Giudici, anche computando il periodo di prescrizione dalla data del sequestro, il termine sarebbe egualmente spirato dopo la sentenza di primo grado e prima della sentenza oggetto di impugnazione. Detta circostanza dimostra la carenza di un concreto interesse in capo alle parti civili a censurare la valutazione della Corte territoriale rispetto alla individuazione della data di maturazione del termine di prescrizione, posto che questo ultimo risulta comunque spirato nelle more del giudizio di appello.

---

<sup>30</sup> Ciò trova accoglimento anche in dottrina, per tutti S. CORBETTA, in Marinucci-Dolcini *Trattato*, vol. II, 224; V. MANZINI, *Trattato di Diritto Penale*, vol. VI, 410; G. RABAGLIETTI, *La tutela dell'alimentazione nel Codice Penale*, in *Giur. Agr. It.*, 1974, 623, in senso contrario F. SGUBBI, *Diritto dell'ambiente: le discipline di settore*, Torino, 2000, per il quale si tratterebbe di reato permanente.

<sup>31</sup> Nel caso di specie, la fonderia SACAL S.p.a. era stata sottoposta a sequestro in data 29 giugno 2009 ed a decorrere da tale data deve ritenersi consumato il reato.

<sup>32</sup> La Corte dichiara infondato il secondo motivo perché, anche computando il periodo di prescrizione dalla data del sequestro, il termine risulta comunque spirato dopo la sentenza di primo grado e prima della sentenza impugnata dai ricorrenti. Da ciò consegue la carenza di un concreto interesse in capo alle parti civili a censurare la valutazione della Corte territoriale rispetto alla individuazione della data di maturazione del termine di prescrizione, *«posto che il termine risulta comunque spirato nelle more del giudizio di appello e che legittimamente la Corte territoriale ha esaminato funditus i motivi affidati agli atti di appello degli imputati, in considerazione delle statuizioni civili contenute nella sentenza di primo grado e della presenza delle parti civili nel giudizio»*



## 5. La vicenda “Studium 2000”.

A distanza di pochi mesi da tale decisione, la IV sezione della Corte di Cassazione è ritornata ad occuparsi del delitto di avvelenamento di acque. In tale secondo caso, all'imputato, con due differenti decreti di citazione, veniva contestata la contaminazione di un vasto terreno di sua proprietà e delle aree ad esso circostanti (tra cui quella di proprietà dell'Università del Salento, all'epoca cantiere edile per la realizzazione di un polo universitario denominato Studium 2000) e l'avvelenamento colposo delle acque delle falde sottostanti, superficiali e profonde, destinate all'irrigazione e, potenzialmente, anche alla alimentazione diretta.

L'avvelenamento sarebbe derivato, *«prima, dall'omissione delle misure idonee a evitare la dispersione degli idrocarburi; poi, dalla mancata adozione delle misure necessarie per l'immediata bonifica del sito ormai contaminato»*. In entrambi i gradi di merito, l'imputato era stato condannato per il reato di avvelenamento colposo di acque.

L'imputato presentava pertanto ricorso per cassazione, articolandolo in undici motivi. Con l'ottavo, in particolare, il ricorrente deduceva l'intervenuta prescrizione del reato; a tal fine, egli censurava la ricostruzione della fattispecie per come operata dai Giudici di merito in termini di reato permanente, argomentando che andassero – invece – applicati i principi elaborati dalla stessa sezione della Corte nella vicenda Eternit, perfettamente sovrapponibili al caso di specie. Di conseguenza, ad avviso del ricorrente, la condotta si sarebbe esaurita, al più tardi, nel momento in cui si è realizzato l'evento di pericolo incriminato. In altri termini, è con l'evento che il reato è perfetto e consumato, risultando del tutto irrilevante la persistenza dell'avvelenamento, ormai non più sostenuto dall'unica condotta tipica, *i.e.* quella attiva di immissione delle sostanze inquinanti. L'avvelenamento, quindi, si sarebbe consumato alcuni anni prima rispetto all'accertamento della contaminazione. Di contro, nessuna rilevanza, ai fini dell'individuazione del *dies a quo*, poteva essere attribuita, rispettivamente, né al comportamento omissivo successivo alla chiusura dell'impianto, né agli effetti nocivi ulteriori, conseguenti al primo avvelenamento.

### 5.1. La pronuncia della Corte di Cassazione



Con precipuo riguardo al delitto di avvelenamento, la Quarta Sezione della Corte di Cassazione, giudicando fondato il motivo di ricorso sopra richiamato, ha, innanzitutto, scandito temporalmente la vicenda. Difatti, l'impianto gestito dall'imputato era stato dismesso tra il 1997 e il 1998, mentre la contaminazione della falda si era verificata diversi anni dopo, nel 2005.

Nonostante la distanza temporale intercorrente tra la dismissione dell'impianto (e quindi tra la cessazione della condotta inquinante) ed il concreto avvelenamento della falda (cioè l'evento del reato), la Corte, ribadendo quanto sostenuto dalla medesima sezione nel caso della fonderia Sacal, ha affermato che il reato di avvelenamento di acque, pur qualificandosi come reato di pericolo presunto, necessita di un avvelenamento di per sé produttivo di pericolo per la salute pubblica. Tale pericolosità, che deve essere scientificamente accertata, va riferita a quella *«dose di sostanza contaminante alla quale le indagini scientifiche hanno associato effetti avversi per la salute, non essendo sufficiente il mero superamento dei limiti soglia di carattere precauzionale, che costituiscono una prudenziale indicazione sulla quantità di sostanza, presente in alimenti, che l'uomo può assumere senza rischio, quotidianamente e sul lungo periodo»*. Dunque, non rileva che l'avvelenamento della falda sia avvenuto in un periodo assai lontano da quello in cui lo stabilimento è stato dismesso, atteso che la consumazione del reato va ravvisata nel momento in cui si realizza l'evento "avvelenamento", cioè nel momento in cui si verificano fattori *«di pericolo per la salute pubblica»*.

I Supremi Giudici, poi, hanno evidenziato le differenze intercorrenti tra la fattispecie di cui all'art. 439 c.p. e quella di disastro innominato di cui all'art. 434 c.p., invocata dal ricorrente. Le differenze si basano proprio sul diverso momento consumativo. Nel caso dell'art. 439 c.p., il reato si configura nel momento in cui si realizza l'avvelenamento delle acque, mentre, con riguardo al delitto di cui all'art. 434 c.p., se l'evento-disastro si realizza, si verifica l'ipotesi aggravata di cui al secondo comma, ma – invece – se il disastro non si concretizza il reato si configura comunque, nella forma semplice di cui al primo comma, a fronte della sussistenza di un concreto pericolo di disastro. Ciò posto, gli Ermellini hanno valutato se, realizzatosi l'avvelenamento, sull'imputato incombessero obblighi d'intervento idonei a "ritardare" il *tempus commissi delicti*, al punto da ritenere, come fatto dai giudici d'appello, la consumazione del reato tuttora 'in corso'. Il Collegio, contrariamente a quanto sostenuto dai giudici di merito, ha ritenuto che *«nei reati istantanei ad effetti permanenti non si ha il protrarsi dell'offesa dovuta alla persistente condotta del soggetto agente, ma ciò che perdura nel tempo sono le sole conseguenze dannose del reato»*. Dunque, non è



consentito «porre a carico di un medesimo soggetto, in via generale, la responsabilità per un reato costruito nella forma di reato commissivo e poi addebitargli anche l'omessa rimozione delle conseguenze di quel reato». Su tali premesse, la Suprema Corte ha dichiarato l'estinzione del reato di cui agli artt. 439 e 452 c.p. per intervenuta prescrizione.

## 6. Qualche conclusione

Entrambe le pronunce in commento concordano nel ritenere che il delitto di avvelenamento di acque sia un reato istantaneo a condotta perdurante, la cui consumazione si verifica quando le acque, per come contaminate, vengono a rappresentare «un pericolo per la salute pubblica e sono quindi potenzialmente idonee a produrre effetti tossico-nocivi per la salute». Esse, così, dimostrano di condividere le considerazioni espresse dalla Corte di Cassazione nella sentenza Eternit circa l'individuazione del *tempus commissi delicti*. In tale nota vicenda, la Quarta Sezione Penale aveva ritenuto che, in caso di evento differito, in cui vi è notevole distanza temporale fra la condotta e l'evento tipico, è quest'ultimo ad essere rilevante ai fini della consumazione dell'illecito penale. Laddove il reato sia istantaneo a condotta perdurante, l'evento disastroso, pur realizzandosi contestualmente al manifestarsi della condotta causativa, si protrae fino a quando il comportamento illecito viene perpetrato, determinando uno spostamento in avanti della consumazione rispetto al momento di iniziata realizzazione del reato; consumazione che permane fino a quando la condotta dell'agente concretamente sostiene la causazione dell'evento. Alla luce di tali considerazioni, i Giudici hanno concluso asserendo che la consumazione del disastro (nel caso di specie mediante diffusione di emissioni derivanti dal processo di lavorazione dell'amianto) non potesse considerarsi protratta oltre il momento in cui ebbero fine le immissioni delle polveri e dei residui delle lavorazioni.

Le due sentenze commentate, facendo applicazione di tali principi, solo in apparenza affermano concetti divergenti. Nel c.d. caso Sacal, poiché l'evento era correlato ad una condotta perdurante, la Corte ha ritenuto che la consumazione del reato coincidesse «con la cessazione della condotta, che può dipendere dal sequestro del sito inquinante [...] o da altre evenienze che escludono la reiterazione delle polluzioni». Dunque, la Corte – in ragione del momento in cui era cessata la condotta dell'agente – ha ritenuto che l'*iter criminis*, rilevante ai fini della prescrizione, si fosse concluso nel momento in cui era stata disposta la misura ablativa del sito contaminante.

Nella vicenda Studium 2000, invece, è stato privilegiato ai fini della prescrizione solo l'evento, a fronte di una condotta esauritasi diverso tempo prima la sua verifica. Gli Ermellini hanno



ritenuto centrale, per individuare il *dies a quo*, il momento in cui si era realizzato l'inquinamento della falda: cioè quando l'avvelenamento delle acque era passato dalla sfera del singolo a quella della collettività, divenendo fattore di pericolo per la salute pubblica.

Infatti, nel caso di specie, in un determinato momento storico era cessata l'attività dello stabilimento ed erano stati interrati i serbatoi, ed in un secondo momento (assai distante) questi avevano rilasciato idrocarburi nel terreno, inquinando la falda acquifera. Dunque, ad avviso della Corte, in ragione della struttura del reato, la consumazione del delitto va collocata quando si realizza l'avvelenamento.

Diversamente opinando, oltre ad esorbitare dalla struttura del reato, si premierebbe «*chi interra una sorta di "bomba ad orologeria"*» adducendo a proprio favore quale tempo necessario per prescrivere il reato, lo spazio temporale che intercorre tra l'interramento e l'esplosione.



## **Il requisito dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema al crocevia tra i delitti di inquinamento e disastro ambientale**

### **The concept of <<alteration of the *equilibrium* of an ecosystem> at the crossroads between crimes of environmental pollution and environmental disaster**

**di Andrea DI LANDRO**

**Abstract.** Il lavoro si propone di affrontare alcune questioni interpretative sorte a proposito del delitto di <<disastro ambientale>>, recentemente codificato all'art. 452 quater c.p. (l. n. 68/2015). Una delle principali novità della fattispecie in questione è il concetto di <<alterazione dell'equilibrio di un ecosistema>>, e più in particolare di <<alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali>>. L'accertamento di quest'ultimo elemento sembra poter essere effettuato alla luce delle seguenti variabili: costi oggettivi del ripristino ambientale, solvibilità dell'inquinatore e tempi necessari per l'eliminazione dell'alterazione.

**Abstract.** The paper aims to address some interpretative issues concerning the crime of <<environmental disaster>>, recently codified in art. 452 *quater* of the Italian Criminal Code (Law no. 68/2015). One of the main innovation of the crime in question is the concept of <<alteration of the *equilibrium* of an ecosystem>>, and more particularly of <<alteration of the *equilibrium* of an ecosystem whose elimination is particularly expensive and achievable only with exceptional measures>>. The verification of this last element seems to be carried out in the light of the following variables: objective costs of environmental remediation, solvency of the polluter and time required for the elimination of the alteration.

**Parole chiave:** disastro ambientale, equilibrio di un ecosistema, alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali

**Key words:** environmental disaster, *equilibrium* of an ecosystem, alteration of the *equilibrium* of an ecosystem whose elimination is particularly expensive and achievable only with exceptional measures



Il disastro ambientale<sup>33</sup> è stato codificato all'art. 452 *quater* c.p. (l. n. 68/2015) in due forme: una monoffensiva, in cui ad essere offeso è il bene giuridico dell'ambiente (nn. 1-2 dell'art. 452 *quater* c.p.); ed un'ipotesi plurioffensiva, in cui vengono offesi i beni giuridici ambiente e pubblica incolumità (n. 3 dell'art. 452 *quater*).

Nella forma monoffensiva, l'offesa all'ambiente che integra il disastro è l'«alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema» (n. 1 dell'art. 452 *quater* c.p.), oppure l'«alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali» (n. 2 del suddetto art.).

Che cosa significa «equilibrio di un ecosistema»?

A livello normativo, si possono rinvenire diverse definizioni di «ecosistema».

Una è contenuta nell'allegato alla l. n. 124/1994, «Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla biodiversità, con annessi, fatta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992»: «l'espressione «ecosistema» significa un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono una unità funzionale».

Altra definizione normativa, omogenea a quella del 1994 e significativa ai fini del nostro studio anche per alcune esemplificazioni di ecosistemi, ivi contenute, si rinviene nel d.p.c.m. 27/12/1998, all. I, punto 2, lett. e: «complessi di componenti e fattori fisici, chimici e biologici tra loro interagenti ed interdipendenti, che formano un sistema unitario ed identificabile (quali un lago, un bosco, un fiume, il mare) per propria struttura, funzionamento ed evoluzione temporale».

Occorre, a questo punto, provare ad elaborare, a livello interpretativo, qualche indicazione sul concetto di «alterazione dell'equilibrio di un ecosistema», ed in particolare sulle ipotesi di alterazione la cui eliminazione risulti impossibile («alterazione irreversibile» *ex art. 452 quater*,

---

<sup>33</sup> Sulla nuova fattispecie di disastro ambientale *ex art. 452 quater* c.p., v. *ex multis* RUGA RIVA C., *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 257 ss.; RAMACCI L., *Il "nuovo" disastro ambientale*, in RUGA RIVA C. (a cura di), *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, Torino, 2017, 35 ss.; FIMIANI P., *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 93 ss.; AMOROSO M. C., *Il disastro ambientale tra passato e futuro*, in *Cass. pen.*, 2018, 2953 ss.; PAVICH G., *Reati di inquinamento ambientale e disastro ambientale: prime questioni interpretative*, *ivi*, 2017, 416 ss.; DE SANTIS G., *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017, 195 ss.; PARLANGELI M. L., *Dall'inquinamento al disastro: alla ricerca dei confini applicativi dei principali ecoreati, mediante l'ausilio dei recentissimi interventi della Suprema Corte di Cassazione*, in *Riv. pen.*, 2018, 436 ss.



n. 1) o <<particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali>> (art. 452 *quater*, n. 2).

Il disastro ambientale sembra richiedere una doppia valutazione, di tipo scientifico e tecnico-economico.

Con riferimento all'accertamento di tipo scientifico, si pone in dottrina e giurisprudenza il problema se tale accertamento possa essere surrogato da una valutazione mediante massime di esperienza.

Secondo una recente sentenza della Cassazione, l'entità del danno ambientale non necessariamente richiede di essere documentata attraverso un'attività di tipo tecnico-scientifico. La prova del disastro ambientale, per riportare le parole della Suprema Corte, <<non deve avere esclusivamente un fondamento scientifico, potendo fondarsi anche sul ragionamento logico e su massime di esperienza>><sup>34</sup>. La Corte di legittimità conferma la sentenza di merito che <<nonostante la mancanza di verifiche scientifiche, aveva considerato dimostrato il disastro ambientale derivante dal continuo e ripetuto sversamento di rifiuti pericolosi, per milioni di tonnellate, in maniera incontrollata in un territorio delimitato>>. La Cassazione "apre", dunque, ad una possibile prova del disastro ambientale tramite testimonianze, video riprese o fotografie.

Quanto alla valutazione di tipo tecnico-economico, la principale domanda cui occorre rispondere è: quando l'eliminazione dell'alterazione dell'ecosistema può dirsi <<particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali>>?

Tale valutazione sembra poter essere effettuata alla luce di tre variabili:

- (1) costi oggettivi;
- (2) solvibilità dell'inquinatore;
- (3) tempi.

Con riferimento alla prima variabile dei costi oggettivi (1), si può far riferimento al concetto di «costi unitari di trattamento» (o di ripristino ambientale), come formulato negli studi di ingegneria ambientale<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Cass., Sez. I pen., 29/12/2017 (ud. 17/5/2017), n. 58023, in *Cass. pen.*, 2018, 2952, con nota adesiva di AMOROSO M. C.

<sup>35</sup> V. DE ARCANGELIS S., *La valutazione dei costi unitari di bonifica dei suoli*, in [www.ispraambiente.gov.it](http://www.ispraambiente.gov.it), 2006. RIZZO A., *Esame dei costi degli interventi di bonifica dei siti contaminati ai sensi della parte IV del D. Lgs. n. 152/06*



Definire il valore economico di un intervento di bonifica non è semplice, sia per l'elevato numero di fattori che entrano in gioco, sia per la mancanza di uno specifico riferimento a livello nazionale per la valutazione economica dei costi.

Negli studi di ingegneria ambientale, i <<costi di trattamento>> vengono suddivisi normalmente in tre voci:

- costi di investimento: trasporto, progettazione, preparazione del sito, apparecchiature e annessi, test, altro;
- costi di esercizio: personale, materiali, energia, analisi, test prestazionali;
- altri costi: escavazione, trattamento dei materiali di rifiuto.

Nell'ottica di provare ad individuare parametri "medi" – a livello assolutamente indicativo – al di sopra dei quali il ripristino ambientale può dirsi <<particolarmente oneroso >>, unico documento ufficiale, peraltro datato, che è stato possibile reperire è la Stima della Regione Piemonte "*Elenco prezzi opere pubbliche per interventi di bonifica di terreni contaminati*", Approvazione con Deliberazione Giunta Regionale n. 35 – 8489 del 6/5/1996.

Analizzando tale documento, è possibile osservare come i costi varino assai sensibilmente in relazione alle diverse *matrici ambientali* coinvolte: con riferimento ai terreni, la "forbice" dei costi va da 83 a 245 €/t; con riferimento alle acque sotterranee, i costi aumentano in modo esponenziale: da 586 a 1962 €/m<sup>3</sup>.

Sui costi influisce in modo marcato la *tipologia di composti* presenti nei siti, dal momento che alcuni di tali composti richiedono di essere trattati con tecnologie più costose (es. composti organici semivolatili alogenati, pesticidi, composti inorganici).

In termini generali, i costi oggettivi di trattamento sembrano collegabili a tre fattori:

- a. matrici ambientali coinvolte (es. terreno, acque sotterranee);
- b. estensione del danno;
- c. natura dei contaminanti.

---

*e di smaltimento/recupero dei rifiuti, applicati a livello nazionale, con particolare riferimento ai progetti di bonifica dei Siti di Interesse Nazionale, ivi, 2011.; ANDRETTA A., Analisi dei costi di bonifica, in [www.unitel.it](http://www.unitel.it) (Unione Nazionale Italiana Tecnici Enti Locali), 2008.*



Non sono, purtroppo, disponibili banche dati di facile accesso in cui siano riportate in forma coerente informazioni circa le azioni di bonifica realizzate; ed ancor più difficile risulta reperire dati relativi ai costi affrontati per la realizzazione degli interventi.

Gli studi di ingegneria ambientale individuano voci e costi *indicativi* per ciascuna delle quattro fasi in cui vengono suddivise le operazioni di bonifica. La variazione dei costi, da un minimo ad un massimo, dipende, per tre delle quattro voci di cui sotto, dalle dimensioni del sito; per la voce “analisi di rischio e progetto di bonifica”, la variazione dei costi è correlata alla semplicità/complessità di tale fase, di tipo progettuale.

- I) *Piano di caratterizzazione*: - sito di medie dimensioni: 25.000 €  
- sito di grandi dimensioni: 50.000 €
- II) *Indagini di campo e laboratorio*: - sito di medie dimensioni: 40.000 €  
- sito di grandi dimensioni: 148.000 €
- III) *Analisi di rischio e progetto di bonifica*: - semplificato: 11.000 €  
- complesso: 45.500 €  
- molto complesso: 105.000 €

IV) *Esecuzione della bonifica*: è la voce in cui le stime sono più difficili, per il numero elevato di tecnologie applicabili, i pochi casi applicativi completi, la difficoltà di individuare voci di costo secondo standard condivisi, la scarsa disponibilità alla condivisione dei dati e l'assenza di archivi di dati standardizzati. Volendo esemplificare possibili costi indicativi per un'esecuzione di bonifica semplificata con scavi e smaltimenti, gli studi di ingegneria ambientale distinguono tra:

- sito di minore dimensione: 314.500 €
- sito di medie dimensioni: 2.041.000 €
- sito di grandi dimensioni: 13.553.000 €<sup>36</sup>.

Alla luce del carattere assolutamente *indicativo* dei dati reperibili, appare difficile individuare una soglia di “costo medio oggettivo”, al di sopra della quale il ripristino ambientale può dirsi <<particolarmente oneroso>>.

Sembra preferibile che il disastro ambientale sia valutato attraverso un *criterio misto*: tenendo conto non soltanto dei costi oggettivi (1), ma anche di fattori di ordine soggettivo (2) e temporale (3). In

---

<sup>36</sup> V. ANDRETTA A., *op. cit.*



altri termini: la variabile dei costi oggettivi (1), per cui quanto più tali costi sono elevati, tanto più è onerosa l'eliminazione dell'alterazione dell'ecosistema, sembra da valutare in connessione con altre variabili, quali la solvibilità dell'inquinatore (2) ed i tempi di tale eliminazione (3).

A livello normativo, si può osservare come la particolare onerosità dell'eliminazione dell'alterazione dell'ecosistema sia associata al concetto di «provvedimenti eccezionali» per l'eliminazione dell'alterazione stessa (art. 452 quater, n. 2, c.p.): il che potrebbe richiamare la categoria (di diritto pubblico) dell'atto (o provvedimento) amministrativo.

Meno risorse economiche ha a disposizione l'inquinatore (il soggetto tenuto in via primaria a «pagare» per il danno ambientale), più la bonifica richiederà di essere finanziata tramite un intervento di natura pubblica, ai sensi dell'art. 250 TUA; mediante fondi (pubblici) notoriamente limitati; sicché il ripristino, in tal caso, avverrà presumibilmente in tempi lunghi.

Cercando qualche spunto di riflessione a livello comparatistico: l'elemento di valutazione di natura temporale è menzionato insieme a quello di «spesa straordinaria» di ripristino nella norma del c.p. tedesco sui «casi di particolare gravità di un reato ambientale», al n.1, § 330 *StGB* (modif. con l. 6/12/2011, in recepimento della Dir. 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente): un reato aggravato dall'evento apparentabile al (nostro) disastro ambientale, fattispecie criminosa (quest'ultima) che, così denominata, non figura nella legislazione d'Oltralpe<sup>37</sup>.

Unico c.p. europeo che utilizza una soglia di tipo quantitativo-economico sembra essere quello austriaco. Va detto, tuttavia, che tale soglia riguarda il reato di *inquinamento* (non di disastro); che essa è posta ad un livello piuttosto basso: aver «causato una spesa di ripristino [...] superiore a 50.000 Euro» (§ 180, n. 4, *StGB*); e che si tratta di un evento posto *in alternativa* ad altri, quali l'offesa alla «conservazione delle piante o degli animali in notevole misura», ecc. Il danno ambientale, specie laddove sia di maggiore entità, in effetti, può essere difficile da quantificare *ex ante* con precisione: a tal proposito, secondo la scienza ecologica, è necessario ricorrere a molteplici criteri valutativi, tra cui (in particolare) quello dimensionale, quello temporale e quello del valore naturalistico della risorsa<sup>38</sup>.

Occorre, infine, segnalare che anche laddove non vi sia «particolare onerosità» o «irreversibilità» sul piano dell'offesa strettamente ambientale, il disastro ambientale può essere comunque

---

<sup>37</sup> Nella dottrina italiana, per un'attenta ed approfondita analisi comparatistica, v. recentemente RUGA RIVA C., *La fattispecie di inquinamento ambientale: uno sguardo comparatistico*, in *Lexambiente. Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, n. 4/2018.

<sup>38</sup> V., anche per altri criteri più di dettaglio, CABRINI R. – FINIZIO A. – MEZZANOTTE V., *Il punto di vista dell'ecologia delle acque nell'interpretazione della legge n. 68/2015*, in *Lexambiente. Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, n. 1/2019.



configurato, nella sua veste plurioffensiva, se viene offeso anche il bene giuridico della pubblica incolumità (in aggiunta all'interesse di natura prettamente ambientale<sup>39</sup>). L'ipotesi di cui al n. 3 dell'art. 452 *quater* c.p. pare integrata se un inquinamento «esteso» o dagli «estesi effetti lesivi» (“estensione” che sembra potersi intendere in senso spaziale o temporale) pone (altresì) in pericolo l'integrità fisica delle persone; ovvero se all'offesa nei confronti dell'ambiente, anche non estesa, si associa il pericolo per l'integrità fisica di un numero *ampio* di persone.

---

<sup>39</sup> V. recentemente Cass., Sez. III pen., 3/7/2018 (18/6/2018), n. 29901, Nicolazzi e Rocca, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2018, 726 (con nota di VERGINE A. L.), in *Arch. pen.*, 2018 (con nota di RIZZATO S. *Il nuovo delitto di disastro ambientale: un'importante sentenza in tema di rapporti tra l'art. 452-quater c.p. e 434 c.p.*); in *Cass. pen.*, 2019, 625 (con nota di POGGI D'ANGELO M., *Il doppio evento (danno/pericolo) nel nuovo delitto di disastro ambientale-sanitario*), ed in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 2018, (con nota di MAZZANTI E., *Primi chiarimenti (e nuove questioni) in materia di disastro ambientale con offesa alla pubblica incolumità*): <<Ai fini della configurabilità del reato di disastro ambientale, anche nell'ipotesi di cui all'art. 452-quater, comma primo, n. 3, c. p., è necessario che le conseguenze della condotta producano effetti sull'ambiente in genere o su uno dei suoi componenti>>.